ALGARVĖ / ALK

Robert B. Denhardt

VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ TEORIJOS

Robert B. Denhardt

VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ TEORIJOS

Robert B. Denhardt

VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ TEORIJOS

Iš anglų kalbos vertė
Jūratė Musteikytė

ALGARVĖ, 2001

UDK 351/354
De 236

Versta iš:

Robert B. Denhardt

THEORIES OF PUBLIC ORGANIZATION

Third edition

Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas ir Atviros visuomenės institutas Budapešte (Vidurio Europos universiteto Vertimų projektas).

Copyright © 2000 by Marcourt Brace & Company
© Vertimas į lietuvių kalbą, Jūratė Musteikytė, 2001
© Leidykla „Algarvė", 2001

ISSN 1392-1673
ISBN 9986-856-68-X

ĮŽANGA

Daug didelių pokyčių viešojo administravimo srityje ir viešojo administravimo teorijoje įvyko nuo antrojo *Viešųjų organizacijų teorijų* leidimo. Šiame leidime bandėme knygą atnaujinti: pridėjome pastaruoju metu išspausdintos medžiagos, be to, bandėme sutelkti dėmesį į dabar vykstančią diskusiją apie *naująjį viešąjį valdymą* ir tai, ką aš vadinu *naująja valstybės tarnyba*. Pirmasis atsiranda iš vyraujančios viešojo administravimo interpretacijos, ypač papildžius ją rinkos modeliais ir visuomenės pasirinkimo ekonomika; jam rūpi sumažinti biurokratizmą ir padidinti vyriausybės efektyvumą bei našumą. *Naujoji valstybės tarnyba* susikuria iš demokratinės humanistinės tradicijos viešajame administravime, jai rūpi pilietiškumo ir bendruomenės reikalai. Mano nuomone, šios dvi minties srovės tyrinėtojams, bandantiems susikurti savo viešojo administravimo filosofiją, suteikia galimybę rinktis.

Kitais atžvilgiais ši knyga tęsia kai kurias svarbias temas, pradėtas ankstesniuose leidimuose. Tai knyga ir apie teoriją, ir apie praktiką. Ji supažindina su viešųjų organizacijų teorijomis viešojo administravimo tyrinėtojus ir visus, kurie nori įsitraukti į organizacijas, siekiančias visuomeninių tikslų. O svarbiausia, šioje knygoje bandoma kritikuoti vyraujančios krypties darbus viešojo administravimo teorijoje, remiantis jų nesugebėjimu teoriją susieti su realia patirtimi tų, kurie dirba viešosiose organizacijose arba su jomis.

Pastaraisiais metais tradicinis atotrūkis tarp viešojo administravimo teorijos ir praktikos dar labiau išryškėjo. Mokslininkai ir praktikai,

visuomet vienas kitą vertinę šiek tiek skeptiškai, dabar jau atsidūrė prie atviro priešiškumo ribos. Tokia padėtis yra labai nepageidautina, nes trukdo mums suvokti viešąsias organizacijas ir dirbti jose. Svarbiausias šios knygos tikslas – geriau suprasti teorijos ir praktikos atotrūkį ir bandyti imtis derinti jų skirtumus.

Siekdamas šio tikslo, pirmiausiai apžvelgiu šios srities darbus, nuveiktus praeityje, tačiau ne tam, kad pateikčiau išsamią istorinę viešųjų organizacijų teorijų apžvalgą, bet kad išanalizuočiau svarbiausius darbus, kurie įkūnija įvairių grupių bei laikotarpių požiūrius. Remdamasis šia apžvalga aptariu kelias dabartines viešųjų organizacijų šiuolaikines studijas ir siūlau, kaip geriau galėtume suvokti viešojo administravimo pasaulį. Įtraukiau ir kai kuriuos kitus organizacijų teoretikus, kurių indėlis į viešąjį administravimą yra gana svarus.

Apžvelgdamas tuos darbus pastebėjau daugiau nuoseklumo tarp įvairių teoretikų, negu buvau tikėjęsis. Šis atradimas leido padaryti tokias išvadas:

1. Nors yra daug įvairių viešųjų organizacijų teorijų, vyraujančioje viešojo administravimo kryptyje dėmesys koncentruojamas į vadinamojo racionaliojo administravimo modelio kūrimą ir į požiūrį, kad demokratinės atskaitomybės pagrindas – politikos ir administravimo dichotomija.
2. Kaip pažinimo teorija, toks požiūris apsiribojo pozityvistine žinių įgijimo samprata, nepripažindamas ir neskatindamas kitaip vertinti viešąsias organizacijas. Konkrečiai šis požiūris į viešųjų organizacijų teorijas neintegravo aiškinimo, supratimo ir kritikos.
3. Kaip organizacijų teorija, šis požiūris apsiribojo dėmesiu instrumentiniams dalykams, pavyzdžiui, hierarchinėms struktūroms, tačiau nepripažino ir neskatino alternatyvių organizacijos schemų paieškų. Konkrečiai šis požiūris neintegravo kontrolės, konsensuso ir bendravimo.
4. Todėl viešųjų organizacijų teorijos praktikams atrodė nesusijusios su jiems rūpimais dalykais ir viešosiose organizacijose nesukuriančios moralinio konteksto veiklai.
5. Į šiuos klausimus dėmesys vėl atkreiptas diskusijose apie naująjį viešąjį valdymą bei naująją valstybės tarnybą. Ši diskusija tyrinėtojams ir praktikams suteikia galimybę pasirinkti, kokia turėtų būti viešojo administravimo teorijos ir praktikos ateitis.

Kad įvykdytume, ką žada viešojo administravimo teorija, turime kitaip vertinti visą šią sritį, rūpintis ne tik vyriausybės administravimu, bet ir platesniu procesu – siekdami viešai apibrėžtų visuomeninių vertybių valdyti pokyčius. Laikydamiesi tokios perspektyvos (ji išdėstyta 1 skyriuje), aptariame administracinio darbo viešosiose organizacijose pobūdį, į kurį įeina ne tik reikalavimas dirbti efektyviai ir veiksmingai, bet ir demokratinės atsakomybės sąvoka. Šis pakitęs vertinimas svarbus vyriausybės administravimui ir valdymui plačiąja prasme. Kadangi didelės ir sudėtingos organizacijos vyrauja politiniame peizaže, tiktų klausti, ar visas šias organizacijas reikėtų valdyti taip, kad būtų išsaugoti mūsų įsipareigojimai gerbti laisvę, teisingumą ir žmonių lygybę. Svarbiausia yra ne kaip turėtume vertinti vyriausybinių institucijų veiklą, bet kaip įvairios organizacijos taptų viešesnėmis, kaip jos galėtų prisidėti prie mūsų visuomenės vertybių raiškos?

Beveik šimtmetį privatusis, arba verslo, administravimas buvo modelis viešajam administravimui. Siūlau, kad viešosios institucijos ir jas palaikančios teorijos bei požiūriai galėtų tapti modeliais visų organizacijų rekonstrukcijai pagal demokratinius principus. Viešojo administravimo tradicijoje yra organizacinės reformos elementų, kurie svarbūs visoms mūsų institucijoms. Jei demokratijai mūsų visuomenėje lemta išlikti, jos neturi užgožti netikri hierarchijos ir autoritarinio valdymo pažadai. Demokratiniams rezultatams reikia demokratinių procesų.

Šiam tikslui pasiekti bus labai svarbi teorijos ir praktikos jungtis. Teorija, atskirta nuo praktikos ir nuo vertybių bei prasmių, kurios yra neatsiejamos nuo tos praktikos, neleis mums padaryti nieko daugiau, kaip tik leisti praktikai plėstis. Ji neleis diegti demokratinio administravimo, kurio reikalauja mūsų visuomenė. Mano nuomone, teorijos ir praktikos jungtis gali rastis tik asmeniškai mokantis. Tik apmąstydami ir apibendrindami savo patirtį individai gali sukurti veiklos teoriją, tik taip gali savo idėjas įkūnyti praktinėje ir asmeninėje viešojo administravimo filosofijoje.

Laikydamasis šio požiūrio, į šią knygą įtraukiau priedą apie Administracinį žurnalą. Žurnalas suteikia galimybę teoriją susieti su praktika iš keturių skirtingų perspektyvų analizuojant savo patirtį. Kruopščiai pildant Administracinį žurnalą, šios knygos medžiaga skaitytojui taps aktualesnė. (Išskyrus įvadinį skyrių, šioje knygoje daugiau neanalizuojami jokie konkretūs atvejai. Skaitytojui siūloma

pačiam analizuoti konkrečius atvejus, pildant Administracinį žurnalą.) Vien teorijų skaitymas arba jų apmąstymas atskirai nuo praktikos neturės įtakos mūsų veiksmams. Kad iš tiesų ko nors išmoktume, turime matyti teorijos aktualumą ir svarbą kasdieniame gyvenime. Pamatysime, jog teorija yra labai asmeniškas dalykas.

Todėl visiškai tiktų pakalbėti apie mano paties mokymąsi. Rašydamas šią knygą dar labiau įsitikinau, kad idėjos yra svarbios. Žmogaus veiksmui reikia minties, nes be minties veiksmai yra akli. Tačiau pripažinę, kad mintis veda į veiksmą, turime pripažinti ir teorijas kuriančiųjų atsakomybę. Minties ir veiksmo, teorijos ir praktikos ryšys reikalauja, kad tie, kurie mąsto, ir tie, kurie rašo, dalytųsi moraline atsakomybe su tais, kurie veikia viešosiose organizacijose. Atsakomybė, teoretiko atsakomybė mūsų srityje dažniausiai nebūdavo pakankamai įvertinta. Mūsų disciplinoje, kaip ir visuose socialiniuose moksluose, būtina geriau suvokti teoretiko pašaukimą ir pareigą.

Ypač turėčiau padėkoti tiems, kurie daug man padėjo mokantis apie viešąsias organizacijas, ir tiems, kurie padėjo parengti šią knygą. Pirmiausia norėčiau paminėti kolegas iš Misurio universiteto (Kolumbijos valstijoje), Kolorado-Denverio ir Delaware universiteto. Tai Maria Aristigueta, Stan Botner, Michael Diamond, Kathy Denhardt, Ed Jennings, Jay White, Linda ir Peter deLeon, Jeff Raffel ir Dan Rich. Taip pat padėjo: Napoleon Bamfo iš Valdostos valstybinio koledžo, Arie Halachami iš Tenesio valstybinio universiteto, Mark McBeth iš Idaho valstybinio universiteto, Cheryl Miller iš Marylando-Baltimorės universiteto, Chris Simon iš Oregono valstybinio universiteto. Daug naudos gavau bendradarbiaudamas su kitais viešojo administravimo teoretikais, taip pat su tokiais poetais ir minties skleidėjais kaip Sloane Dugan, John Nabandian, Guy Adams, Orion White, Cynthia McSwain, Bob Backoff, Barry Hammond, Astrid Marget, Larry Kirkhart, Michael Harmon, Naomi Lynn, Brint Milward, Charlene May, Frank Marini, Bayard Catron, Jim Wolf, Frank Sherwood, George Frederickson, John Forester, Janet Vinzant, Cam Stivers, Cheryl King ir Ralph Hummel. Norėčiau padėkoti ir praktikuojantiems administratoriams, kurie padėjo man pastaraisiais metais. Galiausiai norėčiau asmenišai padėkoti tiems, kurie palaikė ir padrąsino mane rašant šią knygą – ypač Janet, kuri ne tik suteikė mano darbui naujos energijos, bet ir nuostabiai padėjo išsiblaškyti, taip pat Michael ir Carl, kurie visuomet buvo šalia.

TURINYS

Pirmas skyrius
VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ PAŽINIMAS 13

Pažinimas 14
Formaliosios viešųjų organizacijų teorijos 23
Viešosios organizacijos teorijų kūrimas 25
Naujai apibrėžta sritis 31
Išvada 33
Šaltiniai 34

Antras skyrius
INTELEKTUALINIS PAVELDAS:
MARXAS, WEBERIS IR FREUDAS 35

Karlas Marxas 36
Maxas Weberis 42
Sigmundas Freudas 50
Ko galime išmokti? 55
Išvada 58
Šaltiniai 59

Trečias skyrius
POLITINIS PAVELDAS: NUO WILSONO IKI WALDO 61

Viešojo administravimo teorijos pradžia 62
Politika ir administravimas 67
Išliekanti politikos ir administracijos įtaka 72

Mokslinis požiūris į vadybą 76
Administracinis valdymas ir organizacijų struktūra 83
Efektyvumas: pagrindinis sėkmės matas 91
Demokratinė administracija 93
Išvada 96
Šaltiniai 97

Ketvirtas skyrius
RACIONALUSIS ORGANIZACIJŲ MODELIS 101

Mokslas apie žmogaus elgesį 102
Bendras požiūris į administravimą 103
Administravimo priežodžiai 104
Herbertas Simonas: racionalusis administravimo modelis 109
Sprendimų priėmimas ir politikos formavimas 114
Uždaros ir atviros sistemos 121
Išvada 128
Šaltiniai 128

Penktas skyrius
ORGANIZACINIS HUMANIZMAS
IR NAUJASIS VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS 131

Organizacinio humanizmo temos 132
Asmenybė ir organizacija: Chriso Argyriso darbai 138
Organizacijos raida viešajame sektoriuje:
Roberto Golembiewskio darbai 143
Naujasis viešasis administravimas 148
Išvada 158
Šaltiniai 159

Šeštas skyrius
DĖMESYS POLITIKAI IR NAUJASIS
VIEŠASIS VALDYMAS 163

Viešosios politikos orientacijos raida 165
Dėmesingumas viešojoje politikoje 168
Efektyvumas viešojoje politikoje 181
Politikos įgyvendinimo atradimas 185

Politikos analizės metodai 189
Vincento Ostromo „Intelektualinė krizė“ 191
Naujasis viešasis valdymas 197
Išvada 208
Šaltiniai 208

Septintas skyrius
VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS
IR NAUJOJI VALSTYBĖS TARNYBA 213

Racionaliojo modelio kritika 215
Interpretacinė teorija 223
Aktyvumo ir socialumo paradigma 225
Kritinė socialinė teorija 229
Link kritinės viešųjų organizacijų analizės 234
Postmodernizmas ir diskurso teorija 237
Naujoji valstybės tarnyba 245
Išvada 256
Šaltiniai 256

Aštuntas skyrius
PRAKTIKAS KAIP TEORETIKAS 263

Teorijos ir jų kūrimas 264
Link viešųjų organizacijų teorijų 268
Organizacija ir asmeninis mokymasis 272
Naujasis teoretikų vaidmuo 275
Išvada 276
Šaltiniai 277

PRIEDAS: „ADMINISTRACINIS ŽURNALAS“ 279

Žurnalo formatas 281
„Administracinio žurnalo“ pildymas 285
Įrašų žurnale pavyzdžiai 286

APIE AUTORIŲ 292
NUORODOS 293
PAVARDŽIŲ RODYKLĖ 294
DALYKINĖ RODYKLĖ 297

Laimei, kad mūsų gerovė ir net pats gyvenimas labai priklauso nuo to, kaip veikia administraciniai mechanizmai, kurie yra aplink mus ir mus palaiko. Administravimo kokybė moderniojoje visuomenėje neatsiejama nuo mūsų kasdieninio gyvenimo, nuo pagrindinių dalykų (maisto ir pastogės) iki mūsų intelektinės veiklos periferijos. Šiandien jūsų gyvenimas gali priklausyti nuo grynumo kontrolės administravimo farmacijos įstaigoje, rytoj jis gali priklausyti nuo Automobilių departamento sprendimo, kitą savaitę jis gali priklausyti nuo Valstybės departamento pareigūno administracinės išminties. Nori ar nenori, administravimas yra kiekvieno rūpestis. Jei norime išlikti, verčiau pasistenkime jį suvokti.

Dwight Waldo (1955, p. 70)

Laisvas ir nelaisvas, kontroliuojantis ir kontroliuojamas, besirenkantis ir renkamasis, darantis poveikį ir negalintis jam atsispirti, valdžios šaltinis ir negalintis jos neigti, priklausomas ir nepriklausomas, praturtinantis asmenybes ir nuasmenintas, nustatantis tikslus ir priverstas juos keisti, ieškantis apribojimų, kad galėtų priimti sprendimus, siekiantis konkretaus, tačiau besirūpinąs visuma, randantis lyderius ir neigiantis jų vadovavimą, norintis valdyti žemę ir valdomas nematomo – apie tokį žmogų ir visuomenę pasakojama šiuose puslapiuose.

Chester Barnard (1948, p. 296)

PIRMAS SKYRIUS

VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ PAŽINIMAS

Dwighto Waldo (*Dwight Waldo*) pateiktas viešųjų organizacijų reikšmės mūsų gyvenimui įvertinimas šiandien yra netgi aktualesnis negu prieš trisdešimt penkerius metus, kai buvo parašytas. Per tą laiką federacijos, valstijos ir vietos viešosios organizacijos išaugo tiek, kad šios šalies valdžios institucijose dirba daugiau kaip šešiolika milijonų žmonių. Dar svarbiau, jog valdžios nagrinėjamų klausimų apimtis ir sudėtingumas padidėjo kur kas labiau, negu galėjome numatyti bent prieš kelerius metus. Kadangi viešųjų organizacijų įtaka mūsų gyvenimui tokia didelė, kalbėdami apie jas, kaip sako Waldo, geriau jau kalbėkime išmintingai.

Tačiau, kaip nurodo Chesteris Barnardas (*Chester Barnard*), reikia suvokti ir organizacijos gyvenimo kokybę. Nors viešąją biurokratiją dažnai vertiname kaip beasmenį mechanizmą, tačiau iš tiesų kiekvienas mūsų susidūrimas su viešąja organizacija – tai ilga ir sudėtinga žmogaus gyvenimo įvykių, supratimo bei elgesio grandinė, kuri susiformavo kasdieniame tokių, kaip mes patys, žmonių gyvenime. Organizacijos yra individualių žmogaus veiksmų rezultatas, veiksmų, kurie juos atliekantiems turi ypatingą reikšmę bei prasmę. Tariamai beasmenė organizacija visuomet veikia itin asmeninio gyvenimo fone.

Dėl šios priežasties viešosios organizacijos gali atrodyti labai įvairios – priklauso nuo to, kokiu požiūriu vertinsi. Pavyzdžiui, dažnai kalbame apie begalinę painiavą ir popierizmą, kurie, manoma, būdingi viešosioms organizacijoms. Nors kai kurioms įstaigoms tariamai labai rūpi dirbti efektyviai ir gerai teikti paslaugas, atrodo, jos sukurtos tik dėl to, kad trukdytų tinkamai spręsti mūsų problemas. Viena, biurokratija gali atrodyti tokia sustabarėjusi, kad jau tapo nejautri, o antra, ji gali atrodyti iki žiaurumo despotiška. Taigi nenuostabu, jog daugelio amerikiečių nuomonė apie viešąją biurokratiją gana prasta.

Tačiau įspūdis pasikeičia, kai su biurokratija ir jos žmonėmis susipažįstame artimiau. Ne vienas tų asmenų yra labai rūpestingi ir kompetentingi, daug dirba, bando dalykiškai spręsti jiems tenkančius sudėtingus klausimus. Daugeliui jų senoji valstybės tarnybos sąvoka neatrodo atgyvenusi. Darbas valdžioje nėra tik užsiėmimas, tai galimybė dalyvauti sprendžiant sudėtingas valstybės problemas. Tai „tikras pasaulis", kuriame žmonės patiria skausmą ir pasididžiavimą, džiaugsmą ir nusivylimą. Tai labai asmeniška vieta.

Šioje knygoje ne tik aiškinsimės, ką reiškia protingai kalbėti apie viešąsias organizacijas, bet ir tai, kaip mūsų žinias galima pritaikyti supratingai sprendžiant žmonėms iškylančias problemas. Bandysime atsakyti į pagrindinius klausimus: kaip galėtume suformuluoti geresnę ir sistemiškesnę viešųjų organizacijų sampratą; ką turėtume žinoti, kad viešąsias organizacijas padarytume dėmesingesnėmis, ir kaip galėtume pritaikyti įgytas žinias savo gyvenimui pagerinti?

PAŽINIMAS

Šie klausimai svarbūs tiek praktiškai, tiek ir teoriškai. Kiekvienas administratorius praktikas turi nuolat (nors nebūtinai sąmoningai) klausti, kokių žinių galima sukaupti ir kaip jas pritaikyti? Ką žinau apie šią organizaciją, kaip galiu sužinoti ir tą informaciją pritaiky-

ti? Vadovo užduotis yra pasirinkti, kokią informaciją kaupti, priimti sprendimus ir, remiantis ta informacija, imtis veiksmų. Galima net tvirtinti, kad pažinimas yra administravimo esmė.

Žinoma, žinių žmonės įgyja įvairiai. Mūsų supratimui apie organizacijas, be abejo, turi įtakos įvykiai, vykę prieš mums pradedant nuolat bendrauti su tomis organizacijomis. Patyrimas šeimoje padeda perprasti galią, valdžią, bendravimą, o patyrimas bažnyčioje bei mokykloje suteikia informacijos apie labiau struktūrizuotas organizacijas. Kol pradedame turėti reikalų su pagrindinėmis viešosiomis organizacijomis, kaip jų nariai arba klientai, jau esame pakankamai susipažinę su pagrindiniais elgsenos ir veiksmų modeliais (Denhardt, 1972, p. 15–19). Tačiau turime dar daug sužinoti, ir yra įvairių būdų tai padaryti. Galime pasikliauti gandais ar nuogirdomis, tyrinėti organizacijos veiklą praeityje, klausyti kitų organizacijos narių patarimų ir mokytis iš jų arba galime leistis vadovaujami efektyvumo didinimo ekspertų žinovų ir organizacijų raidos specialistų patarimu.

TEORIJA, PAGRĮSTA PRAKTIKA

Kiekvienu šių būdų formuojame savo požiūrį arba viešųjų organizacijų teoriją, ieškome paaiškinimų arba supratimo, kaip sistemiškai suvokti viešąsias organizacijas, jų narius ir dalyvius. Mūsų stebėjimų bei vertinimų rezultatai menamų viešųjų organizacijų teorijų pagrindu gali būti laikomi ta prasme, kad, nors ir retai suformuluojami ar sąmoningai svarstomi, sukuria prielaidas apie tai, kaip veikia viešosios organizacijos. Svarbiausia, kad tos teorijos be praktikos neegzistuoja ir neatsiejamai yra susijusios su tuo, kaip mes, viešųjų agentūrų nariai, arba jų dalyviai, elgiamės. Kiekvienas mūsų veiksmas grindžiamas tomis teorijomis, kurių laikomės, arba, tiksliau, yra mūsų teorinės pozicijos išraiška. Veikloje teorija ir praktika yra neatsiejamos. Šis teiginys atrodo gana paprastas, tačiau būtent priešingas teiginys, t.y. jog teorija yra atitrūkusi nuo praktikos – vis dažniau girdimas dabartinėse diskusijose apie viešąjį administravimą. Dažnai administratoriai skundžiasi, jog teoretikai – nuo JAV įkūrėjų (1787 konstitucinio suvažiavimo dalyvių) iki šių dienų mokslininkų, gyvena ir dirba tarsi užsidarę dramblio kaulo bokš-

tuose – yra taip nutolę nuo praktiškojo pasaulio, kad jų principai ir įžvalgos neatitinka realaus gyvenimo. O mokslininkai, netgi tie, kuriems rūpi administracijos mokslo aktualumas, skundžiasi, kad viešųjų įstaigų praktikai yra taip susirūpinę administravimo smulkmenomis, jog dažnai praranda teorinę perspektyvą. Atotrūkis tarp teorijos ir praktikos, manoma, yra toks didelis, kad atrodo neįmanoma jų sujungti.

Pagrindinis šios knygos tikslas – pateikti tokią viešųjų organizacijų sampratą, kuri padėtų sujungti teoriją ir praktiką, apmąstymus ir veiklą.

Formuojant protingą ir atidų požiūrį į viešąsias organizacijas, teorijos ir praktikos klausimas yra pagrindinis. Todėl ant kortos pastatyta kur kas daugiau negu varžybos tarp mokslininkų ir praktikų. Pagrindinis šios knygos tikslas – pateikti tokią viešųjų organizacijų sampratą, kuri padėtų sujungti teoriją ir praktiką, apmąstymus ir veiklą. Dėl to tolesniuose skyriuose apžvelgsime tas individo, organizacijų ir socialines teorijas, kuriomis siūloma vadovautis aiškinant viešųjų organizacijų veiklą, ir kelsime klausimus, kaip tos teorijos ir teiginiai, kuriais remiantis jos buvo sukurtos, tarnauja mūsų pačių teorijų kūrimo procesui, kuris leidžia suformuluoti administravimo teorijas. Apžvelgdami tuos darbus, kritiškai įvertinsime teorijos bei praktikos santykį, ir galiausiai šį ryšį pritaikysime asmeninės veiklos koncepcijai.

SKIRTINGI POŽIŪRIAI: 1 atvejis

Jau minėjome, kad ir mokslininkai, ir praktikai bando išspręsti viešojo administravimo pažinimo problemą. Kad suvoktume jų keliamus klausimus, išnagrinėsime du atvejus, atskleidžiančius kai kuriuos esminius viešojo administravimo teorijos bruožus. Kiekvienu atveju pradėkime nuo klausimo, kaip jūs, stebėtojas, apibūdintumėte įvairius veikėjus ir kaip analizuotumėte jų tarpusavio santykius. Kokios informacijos (išsamios, neišsamios, objektyvios, subjektyvios ir pan.) jūs turite? (Paprastai tyrinėtojai, apžvelgdami

tokius atvejus, teigia, jog jiems nepakanka informacijos, kad atvejis jiems nevisiškai aiškus. Tačiau, žinoma, taip sakytų kiekvienas, nes visada atrodo, jog informacijos nepakanka.) Ar tai, kad prašote daugiau informacijos, reiškia, jog turite organizacijos įvaizdį, kuris, gavus dar daugiau informacijos, būtų aiškesnis? Jeigu jūsų klausimai atspindi tam tikras viešųjų organizacijų gyvenimo sampratas, kaip jas apibūdintumėte?

Galite nagrinėti atvejį ir remdamiesi jo dalyvių pozicija. Bandykite jų akimis pamatyti, kas vyksta iš tikrųjų. Galite bandyti atkurti tai, kaip jie analizavo situaciją. Kokiomis žiniomis ar organizacijos gyvenimo supratimu remdamiesi jie veikė? Kokios informacijos jie turėjo ir kokios trūko? Kaip jie apibūdintų savo bendrą požiūrį į viešųjų organizacijų gyvenimą? Ką jie mano apie žmogaus elgesį? Kaip supranta pagrindinius jų organizacijos uždavinius? Kaip supranta pačių valdžios agentūrų ir jų darbuotojų vaidmenį? Koks ryšys tarp jų pažiūrų sistemos ir elgesio?

Pirmasis atvejis parodo santykį tarp to, kaip suprantame organizacijų gyvenimą ir to, kaip elgiamės viešosiose organizacijose. Kenas Welshas vasarą dirbo stažuotoju didelės įstaigos vadybos paslaugų padalinyje. Per tą laiką Kenas turėjo imtis įvairių su vadybos reikalais susijusių projektų daugelyje centro laboratorijų. Vadybos paslaugų padalinys – tai personalo skyriaus dalis, tačiau padalinio darbuotojams dažnai tekdavo „gesinti gaisrus" aukštajai vadovybei, todėl skyriuje jie buvo laikomi prestižiniais, ir direktorius jiems skyrė ypatingą dėmesį.

Po dviejų savaičių, per kurias Kenas susipažino su padalinio, skyriaus ir centro darbu, vienas nuolatinių analitikų – Rickas Arnoldas – paprašė Keną padėti atlikti įdarbinimo analizę vienoje kompiuterių laboratorijoje. Tai buvo toks projektas, kokio Kenas tikėjosi iš savo vasaros stažuotės, todėl jis su džiaugsmu sutiko jame dalyvauti. Ypač džiaugėsi tuo, kad Rickas, kurį neabejotinai mėgo padalinio vadovas ir kurį juokais, bet pagarbiai, vadino Superanalitiku, paprašė jo pagalbos. Be patirties, kurios pats įgis, Kenas turės galimybę tiesiogiai stebėti kompetentingo vadybos analitiko darbą. Be to, buvo aišku, jog Ricko nuomonės paiso padalinio vadovas, todėl galėjo pasitaikyti galimybė stebėti veiksmus tuo lygiu, o gal net dalyvauti aukščiausiojo lygio centro vadovybės

pasitarimuose. Taigi tai buvo patraukli užduotis, ir Kenas nedelsdamas ėmėsi darbo.

Paaiškėjo, jog Keno galios ribotos. Rickas buvo vyriausias analitikas, todėl jis, aišku, norėjo vadovauti projektui. Kenui tai atrodė visiškai natūralu. Kadangi Rickas tuo pačiu metu dirbo dar su keliais projektais, Kenas šiame įdarbinimo projekte dažnai pasijusdavo neturįs ką veikti. Todėl labai apsidžiaugė, kai Eddie Barthas, vienas iš vyresniųjų personalo narių, paprašė padėti sudaryti organizacijos schemas, kurių prašė vadovybė. Kenas dirbo nedidelėje techninių darbuotojų grupėje, – vienoje iš dviejų, kurios prieš kelerius metus buvo sujungtos į paslaugų padalinį. Netrukus Kenas suprato, kad organizacijos schemos sudarymas, ypač patekęs į šių techninių darbuotojų rankas, virto nepaprastai specializuotu procesu: jam reikėjo begalinių tvirtinimų, dėl grafinių projektų ir reprodukcijų jis tapo sudėtinga problema, kur kas sudėtingesne, negu galima buvo įsivaizduoti. Be abejonės, šis projektas Kenui buvo mažiau įdomus, negu žmogiškos įdarbinimo projekto problemos, tačiau Eddie visuomet buvo toks malonus, sulaukęs pagalbos atrodė toks laimingas. Taigi Kenas braižė schemas. Po dviejų savaičių darbo su dviem projektais jis išgirdo signalų, kad jo darbe ne viskas gerai. Kitas stažuotojas koridoriuje nugirdo pokalbį apie pernelyg energingus stažuotojus. Viena sekretorių užsiminė, kad ji tikinti, jog Kenui praeisiąs įkarštis. Kenas nesijautė nei itin energingas, nei įsikarščiavęs, todėl tokie komentarai jam pasirodė gana keisti. Jis pagalvojo, kad jie kalbėjo apie ką nors kitą.

Po kelių dienų Keną pakvietė užeiti į Jimo Piersono kabinetą. Jimas, vienas vyresniųjų personalo darbuotojų, vadovavo techniniam padaliniui, ir, Keno nuomone, per pirmąsias jo darbo centre savaites laikėsi distancijos, nors ir nebuvo nemalonus. Kiti buvo draugiški, kvietė Keną į vakarėlius, siūlė stoti į personalo skyriaus softbolo komandą, o Jimas laikėsi nuošalyje. Antra vertus, Jimas ir Kenas darbe susidurdavo retai, todėl Kenui neatrodė, kad tai keista. Kenui atrodė, kad susitikimas yra draugiškumo ženklas ir tikėjosi galėsiąs artimiau susipažinti. Tačiau draugiško pokalbio viltys greitai išsisklaidė: vos tik Kenas įėjo, Jimas ėmė kalbėti apie tai, kaip tvarkyti savo laiką, ypač akcentuodamas, kad dirbant su pernelyg daug projektų, nė vienas nebus atliktas tinkamai –

tai buvo aiški užuomina apie tuos du projektus, su kuriais dirbo Kenas.

Kenas buvo priblokštas. Niekas ir niekada nekėlė klausimo dėl jo darbo kokybės. Projektai neužėmė vienas kito laiko. O jeigu taip ir būtų buvę, Kenui buvo keista, kad pats Jimas ėmė jam priekaištauti. Vėliau Kenas apie tai pasišnekėjo su kitu stažuotoju, ir tas jam pasakė, jog Jimas visada širdo, kad, sujungus du padalinius, jis nebuvo paskirtas direktoriumi. Kitą rytą Jimas apie tai užsiminė Rickui, tačiau šis tik sumurmėjo apie „atsilikusius" skyriaus darbuotojus. Kenas pasijuto marionete kažkokioje kovoje dėl valdžios ir tuoj nusprendė pasitraukti iš mūšio lauko. Pasitaikius progai susitikti skyriaus vadovą, jis paaiškino padėtį ir pridūrė, kad iš tiesų nėra jokių tikrų problemų, o juo tik naudojamasi. Vadovas atidžiai išklausė, bet nieko nepasiūlė, tik pažadėjo stebėti padėtį.

Vėliau tą pačią savaitę, geriant alų po softbolo varžybų, personalo skyriaus direktorius paklausė Keno, kaip sekasi stažuotė. Kenas papasakojo jam, kas vyksta. Direktorius ilgai kalbėjo apie sunkumus, jam iškilusius reorganizuojant šio skyriaus padalinius. Be to, jis pareiškė, jog šių dviejų padalinių sujungimas sumažino jo kontrolės lauką ir palengvino vadovavimą skyriui. Buvo aišku, kad jam artimesnis analitinis požiūris į vadybos paslaugas: tokio laikėsi ir vadovas bei Superanalitikas. Pasak jo, reorganizacija išsprendė vieną iš pagrindinių jo problemų, o gal, kaip vėliau bandė prisiminti Kenas, jis sakė, kad tai greitai įvyks.

Šis atvejis parodo, kokių problemų iškyla norintiems daugiau sužinoti apie viešąsias organizacijas. Kokie motyvai žmones skatina dirbti tose organizacijose? Kaip galime paaiškinti ydingus bendravimo modelius viešosiose įstaigose? Kaip geriau suvokti ryšį tarp biurokratų ir biurokratijos? Kaip susitvarkyti, o gal netgi vadovauti organizacijos kaitai? Be to, ir tai dar svarbiau, šis atvejis parodo, kad pirmiausia mūsų veiksmų pagrindą sudaro pažinimo įgijimas. Prieš kiekvieną iš dalyvių buvo iškilusi užduotis sukaupti reikalingų žinių apie konkrečias aplinkybes, paskui nuspręsti, kaip turima informacija dera (ar reikia ją keisti) su jo paties pažiūrų sistema, jo menama teorija apie žmonių elgesį organizacijose. Kiekvienas iš šių asmenų turėjo atsakyti į tris pagrindinius klausimus, susijusius su viešosiomis organizacijomis: 1) Kokios žinios būtinos veiklai?

2) Kokie yra geriausi žinių šaltiniai? 3) Kaip tas žinias pritaikyti esamai situacijai? Tik atsakęs į tuos klausimus (nors menamai) kiekvienas asmuo galėjo imtis veiklos.

Pavyzdžiui, Kenas Welchas, šiuo atveju svarbiausias veikėjas. Iš visų dalykų, galėjusių padėti jam suvokti situaciją, Kenas pasirinko tai, kas susiję su valdžia ir galia. Jo dėmesys (tikriausiai perdėtas) valdžiai ir galiai privertė jį žiūrėti į pasaulį per tam tikrą linzę, kuri vienus įvykius išryškino, o kitus – nublukino. Surinkęs tam tikrą informaciją, Kenas nusprendė, jog yra „marionetė" įstaigos kovoje dėl valdžios. Jei būtų sutelkęs dėmesį į kitus dalykus, pavyzdžiui, bendravimo trūkumus, o tai dažnai nutinka stambiose organizacijose, nepaisant pastangų bendradarbiauti, jis būtų elgęsis visiškai kitaip, galbūt būtų bandęs išsiaiškinti sumaišties priežastį ir ieškojęs veiksmingesnių santykių su kolegomis. Bet kuriuo atveju aišku, kad Keno turima organizacijos gyvenimo perspektyva, jo paties įsivaizduojamos organizacijos teorija nulėmė ir veiksmus.

SKIRTINGI POŽIŪRIAI: 2 atvejis

Panagrinėkime kitą atvejį, kuris parodo teorijų ir veiksmų, kurių žmonės laikosi, ir veiksmų, kurių jie imasi, ryšį bei nušviečia pagrindinius viešųjų organizacijų mokslo dalykus. Johnas Tayloras ir Carol Langley dirbo vietinėje bendruomenės plėtros agentūroje. Smarkiai reorganizavus agentūrą ir pradėjus įgyvendinti daug naujų programų, Johno paprašė vadovauti paskolų būstui programai, o Carol – jam padėti. Pagal programą paskolas su mažomis palūkanomis buvo numatyta skirti žmonėms, tam tikruose miesto rajonuose norintiems įsigyti būstą. Nors ir Johnas, ir Carol turėjo patirties šioje srityje, nė vienas nebuvo susipažinęs su šia programa. Negana to, seminarai apie tokių programų įgyvendinimą vyko prieš keletą mėnesių. Johnui ir Carol paprasčiausiai įteikė instrukciją ir liepė imtis darbo.

Programoje buvo numatyta naujų veiklos formų, tačiau joms pradėti reikėjo laiko. Pavyzdžiui, reikėjo apmokyti inspektorius, kurie savo veiklą koordinuotų su savivaldybės inspektoriais, reikėjo užmegzti ryšius su daugeliu įstaigų, kurios teiktų informaciją apie paskolų prašytojus.

Johnas greitai suvokė, kad yra spaudžiamas per labai trumpą laiką baigti svarstyti pirmosios prašytojų grupės prašymus. Pirmąją grupę sudarė apie 40 prašytojų. Jie jau buvo kreipęsi į kitas programas, tačiau gavę neigiamus atsakymus. Savo prašymus agentūrai jie buvo pateikę maždaug prieš metus, todėl norėjo, kad prašymai būtų apsvarstyti kuo skubiau. Po kelių tokių prašytojų vizitų ir telefono skambučių Johnas puikiai suvokė, ką jie jaučia. Antra vertus, Johnas žinojo, kad ši paskolų programa ilgainiui bus gana svarbi bendruomenei ir kad, esant tokioms sunkioms aplinkybėms, gerai atliktas darbas turės didelės įtakos agentūrai ir jo paties karjerai valstybės tarnyboje.

Carol suvokė būtinybę kuo greičiau atlikti darbą, be to, ji jautėsi atsakinga prieš prašytojus. Ji rimtai reagavo į direktoriaus pastabą, kad agentūra galėtų pasinaudoti šia proga ir „išmokyti" prašytojus tvarkos, susijusios su tokiais projektais. Jai atrodė labai svarbu nuolat susisiekti su prašytojais ir informuoti juos apie reikalus, pavyzdžiui, patikrinimus, išlaidas, paskolų dydį, finansinę informaciją ir paskolų teikimo sąlygas bei terminus.

Kitaip nei Johnas, beveik visą laiką praleidžiantis įstaigoje, ji dažnai bendraudavo su prašytojais, kai kuriuos jų pažinojo iš ankstesnio darbo agentūroje.

Johnas ir Carol turėjo užvesti bylą ir surinkti išsamią informaciją apie prašytojo finansinę padėtį ir pageidaujamą būsto atnaujinimo projektą. Šią informaciją, pasirašytą prašytojo, vėliau reikėjo persiųsti į regioninę įstaigą, kur turėjo būti priimtas sprendimas dėl paskolos.

Johnui atrodė, kad procesas užimtų mažiau laiko, jeigu prašytojai pasirašytų tuščius blankus, ir Carol laikytų juos agentūroje. Gavus informaciją, susijusią su paskola, būtų galima užpildyti atitinkamas eilutes ir sutaupyti laiko, gaištamo supažindinant kiekvieną prašytoją su informacija. Be to, esant tokiai tvarkai, nereikėtų ilgai derinti vizitų, kuriuose aptariama gautoji medžiaga.

Johnas ir Carol, be abejonės, skirtingai suvokė viešojo administratoriaus vaidmenį moderniojoje visuomenėje. Skirtingai jie suprato ir tai, kas yra dalykiškas administravimas. Todėl, patekę į šią situaciją, jie prisitaikė prie aplinkybių pagal savo administracinio darbo supratimą, ir ši samprata tapo jų veiksmų pagrindu.

Johnas norėjo kuo efektyviau atlikti paskirtą užduotį, o Carol rūpėjo nedelsiant reaguoti į klientų poreikius ir padėti jiems suvokti procesą.

Viena vertus, vyriausybinės įstaigos skatinamos kuo veiksmingiau teikti paslaugas. Antra vertus, jos turi jautriai reaguoti į poreikius ir troškimus tų, kuriems dirba.

Kaip matome, šie dalykai, kuriuos skirtingai suprato Johnas ir Carol, nėra neįprasti, iš tiesų tai viešojo administravimo esmė. Viena vertus, vyriausybinės įstaigos skatinamos kuo efektyviau teikti paslaugas ir, kur įmanoma, atsisakyti biurokratiškumo. Kadangi viešosios įstaigos turėtų dirbti visuomenės interesų labui, jos turėtų jautriai reaguoti į poreikius ir troškimus tų, kuriems dirba. Ir dar galima teigti, kad viešosios įstaigos turėtų jausti ypatingą atsakomybę – išmokyti piliečius kuo veiksmingiau spręsti savo problemas.

Šis atvejis – įdomus komentaras dar vienam klausimui, iškylančiam tyrinėjant viešąsias įstaigas: mūsų padėtis didžia dalimi nulemia požiūrį. Tai yra, paprastai asmens veiksmai vienaip atrodo iš išorės, o kitaip – iš vidaus. Pavyzdžiui, Johno elgesį galėtume apibūdinti kaip savanaudišką, nes jam rūpi padaryti įspūdį tik tiems, kurie galėtų turėti įtakos jo paaukštinimui, tačiau geranoriškiau nusiteikę Johną galėtume apibūdinti kaip besirūpinantį agentūros klientais, norintį kuo skubiau padėti jiems gauti paskolas ir taip išspręsti finansinius sunkumus. Pats Johnas savo veiksmus galėtų apibūdinti ir vienaip, ir kitaip, be to, jis galėtų kalbėti apie situaciją visiškai kitu aspektu, pavyzdžiui, galėtų sakyti, kad jautė didžiulį spaudimą – tiek iš išorės, tiek iš organizacijos vidaus, verčiantį užbaigti darbą, ir kad visa šita padėtis, ypač konfliktas su Carol, jam buvo nuolatinio nerimo šaltinis. Nors gana išsamiai galime apibūdinti individų elgesį organizacijoje, tačiau kur kas sunkiau įvertinti jų poelgių svarbą jiems patiems. Tačiau, norint protingai ir jautriai suvokti viešąsias organizacijas, reikia ir vieno, ir kito.

FORMALIOSIOS VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ TEORIJOS

Anksčiau minėjome keletą šaltinių, iš kurių semiamės žinių apie viešąsias organizacijas. Ir visai nesvarbu, ar mėginsime tobulinti savo teorijas, ar ne – jos kuriamos, ir mes jomis vadovaujamės. Norėdami patobulinti savo gebėjimą jautriau ir protingiau reaguoti į situacijas, kuriose atsiduriame kaip viešųjų organizacijų klientai, privalome kruopščiau apgalvoti tas menamas teorijas, kurių laikomės. Vienas kelias yra palyginti mūsų pačių menamas teorijas su išsamiomis teoretikų ir praktikų teorijomis, ir taip bandyti geriau suvokti organizacijų pasaulį, kuriame gyvename. Formaliąsias viešųjų organizacijų teorijas galime lyginti su mūsų pačių perspektyva, ją patikslinti ir patobulinti taip, kad geriau suvoktume savo pačių ir kitų žmonių veiksmus.

KODĖL REIKIA STUDIJUOTI FORMALIĄSIAS TEORIJAS?

Formaliųjų teorijų studijavimas neabejotinai duoda naudos. Nors kuriantieji tokias teorijas ieško atsakymų į tuos pačius klausimus, kaip ir visi kiti, bandantys geriau suvokti organizacijų gyvenimą, pirmieji tai daro kur kas atsargiau, tiksliau ir rafinuočiau. Jie nėra išmintingesni ar įžvalgesni – tiesiog tam skiria daugiau laiko. Kadangi formaliosios teorijos yra kruopščiau išrutuliotos, jos atspindi ir daugiau aspektų, ir tai, kokia tvarka pabrėžiami svarbiausi aspektai. Dėl šios priežasties formaliosios teorijos yra tarsi atskaitos taškas, pagal kurį galime lyginti savo pačių požiūrį į organizacijų gyvenimą. Norėdami patobulinti savo pačių suvokimą, turėtume tyrinėti kelius, kuriais eidami, kiti teoretikai ir praktikai bandė sukurti savo teorijas. Taip elgdamiesi, suvokiame tuos klausimus, kuriuos turėtume apsvarstyti, ir tuos, kurie nuolat buvo aptarinėjami (ir iš kurių neišvengiamai turėsime rinktis) ir suvokiame savo padėtį pagrindinių klausimų, kurie kyla esantiems organizacijose, atžvilgiu.

Be abejonės, teoretikų požiūris į tai, koks yra tinkamas teorinis pagrindas viešųjų organizacijų suvokimui, skiriasi, tačiau galima sakyti, kad daugelio teorijų tikslas – sukurti suprantamesnį ir integruotesnį, negu įprasta, pasaulio suvokimą. Teorija pakyla aukščiau paprastų faktų stebėjimo ir aklo prisirišimo prie tam tikrų vertybių, stengiasi pateikti labiau apibendrintus aiškinimus. Tai nėra paprasta faktų sankaupa – ji atsiranda iš faktų ir nėra paprastas vertybių pripažinimas – ji pertvarko vertybes. Taip teorija mūsų patirtį papildo dar vienu simboliniu matmeniu. Teorija nėra paprastas faktų ar vertybių pertvarkymas – apgalvotas atgaminimas to, kaip mes suvokiame pačius save ir mus supantį pasaulį. Todėl teorijas galima vertinti pagal tai, kaip jos padeda aiškiau suvokti pasaulį ir jame efektyviau elgtis.

Dėl šios priežasties skeptiškai turėtume vertinti viešųjų organizacijų ir kitas teorijas. Turime pripažinti, kad viešųjų organizacijų teorijos, kaip ir pačios viešosios organizacijos, yra žmonių veiklos rezultatas, tam tikros konstrukcijos, kurios mažiau ar daugiau gali tikti įvairiems tikslams. Visos teorijos vienus dalykus akcentuoja, kitus nuvertina; taip jos atspindi platesnius kiekvienos kultūros aspektus. Dėl šios priežasties, svarstydami įvairias teorijas, matysime gyvenimo atspindį, tačiau turime atsiminti, kad tas atspindys nėra tobulas, jis yra perfiltruotas per bendrosios kultūros ir specifinių teoretiko pasirinkimų linzes. Todėl kartais teorijos paslepia realybę, o kartais ją išryškina.

MODELIŲ REIKŠMĖ

Šį faktą galime pailiustruoti svarstydami pažinimo perdavimo vaidmenį. Viešojo administravimo teoretikai dažnai kalba apie savo darbą kaip apie organizacijų, arba administravimo modelių, kūrimą. Šia prasme žodis „modelis“ reiškia ne idealią organizacijos ar organizavimo būdo formą, bet realaus gyvenimo reprezentavimą (šiuo atveju – verbalinį reprezentavimą). Vienas organizacijų teoretikas, pavyzdžiui, organizacijų modelius lygino su molekulinių struktūrų fizikoje modeliais, kuriuose visi rutuliukai reiškia įvairias įstaigas, o linijos – valdžios linijas (Weiss, 1956, p. 2). Bet kuriuo

atveju teoretikų sukurti modeliai turi bendrų bruožų su kitais modeliais.

Prisiminkime kokį nors automobilio modeliuką. Jis atspindi tikrą, normalaus dydžio automobilį. Jo forma tokia pat kaip ir didelio automobilio, jis turi bamperius ir langus, netgi besisukančius ratus. Šiuo atveju modelis gana puikiai atspindi realybę. Tačiau kitu atžvilgiu automobilio modelis skiriasi – variklis jame sukamas gumine juostele, o ne uždegamas benzinu. Šiuo požiūriu automobilio modelis iškreipia, o ne atspindi tikrovę. Tačiau šis iškraipymas sąmoningas. Modelio kūrėjas nori pailiustruoti, kad automobilis juda žeme, ir jam atrodė svarbiau parodyti būtent šį natūralaus dydžio automobilio veikimo aspektą, o ne tiksliai atkurti įrenginį, verčiantį jį judėti. Todėl modelis ir atspindi, ir iškraipo tikrovę. Kad modelis būtų prasmingas, turime žinoti, kas yra kas.

Analizuodami viešųjų organizacijų teorijas turėtume žinoti, ką teoretikai pasirinko kurdami savo teorijas, ir pažinti tuos nukrypimus, prie kurių privedė šios teorijos. Tai yra, visuomet turėtume išsiaiškinti, kas pasakyta, kas nepasakyta ir kas dar turėtų būti pasakyta. Šis paskutinis klausimas itin svarbus, kadangi, kaip buvo minėta, teorija sukelia veiksmą. Todėl turėtume ne tik klausti, kaip teorijos išreiškia tai, kas esame mes ir mūsų organizacijos, bet ir tai, kuo mes ir mūsų organizacijos galėtų tapti.

VIEŠOSIOS ORGANIZACIJOS TEORIJŲ KŪRIMAS

Dabar pažvelkime į tai, ką ir iš ko teoretikai turi rinktis kurdami viešosios organizacijos teorijas. Tai yra, čia bus teigiama, kad teoretikų pasirinkimas paliko mūsų supratimą apie gyvenimą viešosiose organizacijose neišsamų, tačiau, nors suprantama ir integruota viešųjų organizacijų teorija dar nesukurta, kai kurie su ta teorija susiję aspektai buvo labai kruopščiai ištyrinėti. Be to, atsirado galimybė tuos aspektus sujungti į pažadėtą viešosios organizacijos teoriją, o tai padėtų suteikti prasmę mūsų susidomėjimui viešosiomis organizacijomis ir savo ruožtu pagerinti bendrą valstybės tarnybos kokybę.

Nors šis teiginys bus plėtojamas visoje knygoje, dabar tiktų apžvelgti, kaip praeityje buvo žiūrima į viešųjų organizacijų teorijos kūrimą, ir nustatyti, kaip galima būtų suformuluoti integruotą požiūrį. Kalbant apie viešųjų organizacijų teorijos apimtį, galima pastebėti tris kryptis. Pirma, viešasis administravimas buvo laikomas valdžios proceso dalimi, todėl artimu politikos mokslui. Šiuo požiūriu viešosios organizacijos teorija yra politinių mokslų dalis. Antra, viešosios organizacijos buvo laikomos beveik tokiomis pat, kaip ir privačios. Šiuo požiūriu viešosios organizacijos teorija yra tik platesnės organizacijų teorijos dalis. Trečia, buvo teigiama, kad viešasis administravimas yra profesinė sritis, kaip teisė ar medicina, kur iš teorinių prielaidų gaunama praktinės naudos. Šiuo požiūriu viešosios organizacijos teorija yra neįmanoma ir nepageidautina.

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS IR VALDŽIA

Požiūrio, kad viešojo administravimo išskirtinis požymis yra jo ryšys su valdžia, laikėsi daugelis ankstyvųjų šios srities autorių; jis ir toliau traukia daugelį šalininkų. Pagal šią teoriją viešoji biurokratija yra ne tik valdžios ranka, bet pripažįstamas ir svarbus jos vaidmuo valdžios procese. Teigiama, kad viešosios organizacijos įvairiais būdais daro įtaką valstybės politikos formavimui ir įgyvendinimui ir taip veikia „autoritetingą vertybių paskirstymą" visuomenėje (Easton, 1965, p. 50). Jei tai yra tiesa, viešosios organizacijos turėtų būti vertinamos pagal tuos pačius kriterijus kaip ir kiti politikos proceso veikėjai. Tokie terminai kaip *laisvė, lygybė, teisingumas, dėmesingumas* ir pan. taikomi viešajai biurokratijai lygiai taip, kaip ir vykdomajai valdžiai, įstatymų leidybai ar teismams. Todėl, remiantis šiuo požiūriu, tinkamiausia teorija, kuri galėtų būti pagrindas biurokratijos veiklai, yra politikos mokslai, o svarbiausios rekomendacijos, kurias galėtų pateikti teoretikai, būtų tokios, kuriomis vadovaujamasi formuojant ir įgyvendinant valstybės politiką.

Šio požiūrio, kad viešosios organizacijos yra politikos proceso esmė, laikėsi daugelis ankstyvųjų teoretikų, ypač iš politikos mokslų srities. (Įdomu tai, kad ryšys tarp viešojo administravimo ir politikos teorijos šakų yra gana dvilypis.) Nors dažnai jos laikomos

praktiniais ir filosofiniais tos pačios disciplinos kraštutinumais, viešasis administravimas ir politikos mokslas turi bendrą paveldą, grindžiamą jų dėmesiu veiksmingam demokratiškam valdymui. Nors viešojo administravimo šaknys politikos teorijoje paprastai buvo ignoruojamos, vardan neatidėliotinų techninių problemų kai kurie teoretikai išlaikė susidomėjimą viešųjų organizacijų politikos teorija, susidomėjimą, kurį vėliau pamatysime ypač pabrėžiamą „naujajame viešajame administravime", ir tam tikruose pastarojo meto dėmesio valstybės politikai aspektuose.

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS IR PRIVAČIOS ORGANIZACIJOS

Kiti tvirtino, kad priešingai šiai pozicijai individų elgesys organizacijose ir pačių organizacijų elgsena yra beveik tas pat, nepriklausomai nuo to, kokią organizaciją tyrinėsime. Toks bendras požiūris į organizacijų analizę patraukė daug šalininkų ir sukūrė tarpinę discipliną, kurios šaltinis buvo verslo ir viešasis administravimas, organizacinė sociologija, industrinė psichologija bei įvairios kitos sritys. Šio požiūrio skelbėjai teigia, kad pagrindinės vadybos problemos yra tos pačios ir privačioje įmonėje, ir valstybės sektoriuje. Tai yra, bet kuriuo atveju vadovas turi reikalų su valdžios ir galios bei komunikacijos klausimais, ir t.t. Jeigu tai yra tiesa, pamokos, išmoktos vienoje aplinkoje, automatiškai turėtų būti perkeliamos į kitą. Be to, pamokos, išmoktos bet kurioje aplinkoje, turėtų praturtinti bendrąją organizacijų teoriją. Pavyzdžiui, motyvacijos tyrimas, atliktas su automobilių pramonės surinkimo cecho darbininkais, ir tyrimas apie skatinimo modelius valstybės sektoriuje turėtų papildyti bendrą darbuotojų motyvacijos aiškinimą.

Paprastai požiūris, kad reikia laikytis bendrosios administravimo teorijos, siejamas su požiūriu, kad pagrindinis tokios teorijos rūpestis turėtų būti efektyvumas. Iš dalies šis požiūris kyla iš ankstyvojo mokslo ir verslo ryšio, kai buvo aiškiai akcentuojama mokslinių principų svarba organizacijos produktyvui didinti. Šis principas netrukus buvo pakartotas ir valstybės sektoriuje; straipsnyje, kuris dažnai cituojamas kaip inauguracinis darbas viešojo administravimo srityje, Woodrowas Wilsonas (*Woodrow Wilson*, 1887) tvirtina,

kad tokia teorija valstybės sektoriuje galėtų padidinti efektyvumą, kaip tai yra privačiame. Bet kuriuo atveju šis požiūris, siūlantis bendrąją organizacijų teoriją, siejamą su organizacijų efektyvumo didinimu, tebėra svarbus, gal netgi svarbiausias tarp viešojo administravimo tyrinėtojų.

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS KAIP PROFESIJA

Be to, yra ir toks požiūris, kad viešąjį administravimą geriausia laikyti profesija (kaip teisė ar medicina), susijusia su daugeliu teorinių perspektyvų. Dwightas Waldo (*Dwight Waldo*), vienas labiausiai gerbiamų mūsų laikų teoretikų (1975, p. 223–224), ypač aktyviai skelbė šį požiūrį. Jis net išvedė analogiją su medicina: „Nėra vieningos, vienodos sveikatos ir ligos teorijos, tokios teorijos ir technologijos nuolat kinta, jose daugybė nežinomųjų, aštraus prieštaravimo dėl gyvybiškai svarbių medicinos klausimų, ir „kūrybos" elementas išlieka jose didelis ir svarbus. „Atidžiai studijuojant „sveikata" pasirodo esanti tokia pat neapibrėžiama, kaip ir „geras administravimas". Tačiau, nepaisant akivaizdžios nedarnos šioje teorijoje, medicinos mokyklos ir toliau rengia medicinos profesionalus, ir tai daro remdamosi įvairių disciplinų teorijomis. Taigi galima būtų teigti, kad rengiant karjerai viešojo administravimo srityje galima būtų laikytis panašios strategijos, tik turėtų rūpėti ne tiek dalykinis idėjų ir metodų pagrindas, kiek jų pritaikomumas sprendžiant administratorių problemas. Turint galvoje, kad šiuo metu jokia disciplina negali suteikti žinių, kurių reikia administratoriui viešajame sektoriuje, galime tikėtis, kad visos disciplinos duos tiek, kiek gali.

Deja, požiūris į viešąsias organizacijas, kaip į profesiją, tikriausiai labiau negu kiti čia pateikti požiūriai trukdo sukurti suprantamą ir integruotą viešųjų organizacijų teoriją, taip pat ir galimybę, kad teorija visiškai atitiktų praktikų interesus ir problemas. Teigti, kad viešojo administravimo praktikai žinių turi semtis iš teorinių perspektyvų, atsiradusių tokios tradicinės mokslinės disciplinos, kaip organizacijų analizė arba politikos mokslas, kontekste, reiškia teigti, kad viešojo administravimo praktikai turi vadovautis teorijomis, kurios nevisiškai atitinka jų interesus. Administratoriaus požiūriu, politinis mokslas nėra užbaigtas, nes jis ignoruoja pagrindines vadova-

vimo problemas, o organizacijų analizė yra neišsami todėl, kad ignoruoja demokratiško atsakomumo problemą. Bet kuriuo atveju administratoriui lieka teorinė užduotis suderinti abi teorijas, užduotis, kurios iki šiol neįveikė net ir talentingiausi teoretikai.

DĖMESYS SUDĖTINGOMS ORGANIZACIJOMS

Prieš toliau tyrinėjant viešosios organizacijos teorijos apimtį, būtina išskirti dar dvi viešosios organizacijos teorijos tendencijas, kurios susiaurino šios srities klausimų ratą. Pirma, daugelis viešojo administravimo teoretikų dėmesį sutelkė į dideles ir sudėtingas organizacijas. Todėl, pavyzdžiui, termino „organizacija" apibrėžimas apima savybes, akivaizdžiai būdingas tradicinėms biurokratinėms struktūroms. Teigiama, kad organizacija – tai grupė žmonių, suburtų tam tikram tikslui pasiekti; ji vadovauja individų veiksmams. Be to, vadovaujama per tam tikrus ryšius, kuriuose dalyvauja vyresnybė ir pavaldiniai. Šiems ryšiams būdinga tai, kad valdžia eina iš viršaus žemyn. Biurokratinės organizacijos taip pat apibrėžiamos pagal jų struktūrą, arba hierarchiją, kuri atsiranda dėl darbo pasidalijimo ir vadovybės ryšių aiškinimo (kiekvienas asmuo turi vieną viršininką).

Nors į visus organizacijos apibrėžimus, suformuluotus asmenų, tiriančių stambias ir sudėtingas organizacijas, įeina vienoks ar kitoks šių elementų derinys, organizacijas galima apibrėžti ir laisviau. Pavyzdžiui, Barnardas (1948, p. 73) organizaciją apibūdina kaip „dviejų ar daugiau asmenų veiksmų arba jėgų sąmoningai koordinuojamą sistemą". Atkreipkime dėmesį, kad Barnardo apibrėžime ne tik išplečiama grupių, kurias galima laikyti organizacijomis, skalė, bet ir siūloma sutelkti dėmesį į koordinuotus veiksmus, o ne į formalius mechanizmus. Nors daugelis šioje knygoje apžvelgiamų teorijų dėmesį koncentruoja į dideles ir sudėtingas organizacijas, daugybė viešųjų agentūrų leidžia mums rinktis laisvesnį tyrimo objekto apibrėžimą. Be to, reikia atsiminti, kad didelių biurokratinių struktūrų savybes laikydami viešąsias organizacijas apibūdinančiais bruožais, tarsi pripažįstame tokių struktūrų tęstinumą. Jeigu viešojo administravimo ir praktikai, ir teoretikai tyrinės tik biurokratines

organizacijas, vargu ar jie svarstys alternatyvius organizacijų modelius. Priešingai, savo organizacijas jie bandys pritaikyti šiam modeliui. (Kaip vėliau matysime, kur kas naudingiau išlaikyti lankstesnį požiūrį.)

VALSTYBĖS IR VYRIAUSYBĖS ADMINISTRAVIMO SULYGINIMAS

Antra, daugelis, nors ir ne visi, viešojo administravimo teoretikų viešąjį administravimą sulygino su vyriausybės administravimu, tai yra su valdžios mandato vykdymu. Viešojo administravimo tyrinėtojai dėmesį sutelkė į tas agentūras, kurios formaliai yra vyriausybės dalys: departamentai, valdybos, municipalinio, valstijų ir federacinio lygio komisijos. Paulo Appleby (Paul Appleby, 1945, Ch.1) teigimu „vyriausybė skiriasi" nuo privačios įmonės, kadangi viešasis administravimas skiriasi nuo verslo administravimo. Be abejo, yra priežasčių manyti, kad viešasis administravimas turėtų būti skiriamas nuo kitų panašių sričių, bet ar todėl, kad jis susijęs su valdžia? Kai valstybės agentūrų darbuotojų klausiame, ką išskirtinio jie mato savo darbe, jie paprastai aiškiai atskiria savo pačių darbo suvokimą nuo darbo privačioje įmonėje suvokimo. Pavyzdžiui, jie nurodo, kad valstybės agentūroms labiau rūpi paslaugos, o ne gamyba ar pelnas. Be to, jie teigia, kad valdžios agentūrų tikslai yra kur kas menkiau apibrėžti negu privačiame sektoriuje. Pirmieji paprastai apibūdinami kaip paslaugos, o pastarieji – kaip pelnas ir gamyba. Be to, praktikai nurodo, kad sprendimų priėmimo procesas valstybės agentūrose yra pliuralistinis, ir agentūros personalas ne tik turi būti dėmesingas kitiems aplinkos veiksniams, bet ir jų gebėjimui efektyviai veikti gali užbėgti už akių sprendimai, priimti kitur vyriausybės sistemoje. Reikalavimas, kad valdžios agentūros jautriai reaguotų į piliečių interesus, akivaizdžiai ir, be abejonės, teisingai apriboja sprendimų priėmimo procesą. Be to, praktikai tvirtina, kad jų veiksmai labiau negu pramonės srities kolegų matomi visuomenei. Kaip skelbia senovės išmintis, viešieji administratoriai gyvena tarsi auksinių žuvelių akvariume, nes kiekvieną jų judesį atidžiai stebi kritiška visuomenės akis.

Daugeliui šios šalies administratorių atrodo, kad tos galimybės ir apribojimai iš tiesų atskiria viešąjį administravimą. Tačiau esama ženklų, kad šie bruožai atsirado ne dėl to, kad čia įtraukta vyriausybė. Galima būtų tvirtinti, kad mažiau demokratiškos politinės sistemos savo tikslus gali apibrėžti tiksliau, jų sprendimų priėmimo procesai yra mažiau pliuralistiniai, joms mažiau rūpi atvirumas ar atskaitomybė. Visiškai įmanoma įsivaizduoti totalitarines sistemas, kuriose administraciniams veiksmams nebūdingi visi šie išskirtiniai bruožai. Be to, daugelis vadinamųjų privačių organizacijų vis dažniau patenka į visuomenės areną ir suvokia būtinybę keisti savo tradicinę vadovavimo praktiką. Daug privačių ir pusiau privačių organizacijų vis labiau orientuojasi į paslaugų sferą. Savo veiklą jie vykdo vis labiau susirūpinę dėl nežinomų aplinkos veiksnių įtakos, o jų veiklą atidžiai stebi ir vyriausybė, ir visuomenė.

Šie poslinkiai liudija ne tai, kad vyriausybė ir verslas vis labiau panašėja (nors jie gali būti panašūs), bet tai, kad demokratizacijos laipsnis, kurį prisiima organizacija, nulemia jai vadovavimo proceso viešumą. Toms organizacijoms, kurios įsipareigojusios atvirai, viešai formuluoti ir vykdyti politiką, atsiras ypatingų galimybių ir apribojimų, kuriuos siejame su viešosiomis organizacijomis.

NAUJAI APIBRĖŽTA SRITIS

Šiame skyriuje bus teigiama, kad viešojo administravimo teorija gali būti sukurta iš naujo apibrėžus sritį. Kad būtų išvengta ankstesniuose apibrėžimuose buvusių apribojimų, alternatyvusis turi turėti šiuos bruožus: paaiškinti ankstesnių teorijų perspektyvas, – politinę, bendrąją ir profesinę; apibūdinti viešąjį administravimą kaip procesą, o ne kaip kažką, atsirandantį tam tikroje struktūroje (t.y. hierarchijoje); jame turi būti pabrėžiamas viešasis proceso pobūdis, o ne jo ryšys su formaliosiomis valdžios sistemomis. Tokia alternatyva bus sukurta vėliau, o pirmiausia bus nustatytas srities apibrėžimas, kuriuo remiantis galima kurti alternatyvą.

Pagal įprastą apibūdinimą demokratinė politinė teorija domisi būdais, kuriais viešosios institucijos skatina socialines vertybes,

nustatytas ir taikomas aktyviai dalyvaujant piliečiams ir jautriai reaguojant į piliečių poreikius bei interesus. Demokratijos teorija dėmesį sutelkia į tokius klausimus kaip laisvė, teisingumas ir lygybė. Organizacijų teorijos, priešingai, domisi tuo, kaip individai gali pakeisti procesus, kad būtų naudingiau jiems patiems arba korporacijoms, ypač didelėse sistemose. Tokios teorijos dėmesį sutelkia į galios ir valdžios, lyderiavimo ir motyvacijos, grupių dinamikos aspektus.

Sugretinus šiuos du požiūrius knygoje bus įrodinėjama, kad viešajam administravimui rūpi proceso kaitos galimybės, ypač siekiant viešai apibrėžtų socialinių vertybių. Toks apibrėžimas leidžia spręsti, kad viešasis administravimas nėra vien kelių kitų mokslo ir praktinių požiūrių junginys, kad jame glūdi išskirtinis dalyko esmės suvokimas. Jei taip, mūsų apibrėžimas turėtų leisti kurti viešojo administravimo teorijas, o ne teorijas, susijusias su viešuoju administravimu. Kad suprantamiau apibrėžtume dalyką, sutelksime dėmesį į suprantamos ir integruotos viešosios organizacijos teorijos kūrimą. Be to, kuo daugiau mūsų apibrėžimas atitinka praktiką, tuo aktualesnis (lyginant su iki šiol siūlytom teorijom) jis bus tiems, kurie dirba šioje srityje. Jis pripažins neįprastą viešosios įstaigos vadovo darbo sudėtingumą.

Taigi žvelgiant šiuo aspektu vadovu viešojoje įstaigoje gali būti individas, jautrus tarpasmeninių ir struktūrinių santykių įtakai, pastovių ir kintamų organizacijų modelių raidai, asmuo, galintis pripažinti ir atsiliepti į organizacinės kaitos proceso subtilybes. Šis požiūris pripažįsta tokio vadovo ypatingą ryšį su socialinių vertybių formavimu ir įgyvendinimu, ryšį, kuris sudaro etinį viešojo administravimo pagrindą. „Vadovo ryšiai su politiniu ir administraciniu pasauliu yra sudėtingi, todėl jame jis nėra nei nepriklausomas veikėjas, nei vien politinės sistemos instrumentas. Būdamas šioje ypatingoje padėtyje vadovas priima, interpretuoja ir daro poveikį vertybėms, kurios vadovauja jo gabumų ir talentų panaudojimui“ (*Denhardt and Nalbandian*, 1980).

Viešajam administravimui rūpi vadovauti kaitos procesams, siekiant viešai apibrėžtų socialinių vertybių.

Nagrinėjant teorijas apie gyvenimą viešosiose organizacijose, mūsų viešojo administravimo apibrėžimas, t.y. vadovavimas kaitos procesams, siekiant viešai apibrėžtų socialinių vertybių, turėtų pasidaryti aiškesnis. Svarbu pripažinti, kad toks apibrėžimas tik leidžia kurti suprantamą viešųjų organizacijų teoriją, bet jos neužtikrina. Kad pasiektume šį tikslą ir nustatytume jos reikšmę administravimo praktikai, reikės išnagrinėti ir suderinti daugybę skirtingų teorijų. Tokios viešųjų organizacijų teorijos sukūrimas yra didelė ir sudėtinga užduotis ne tik teoretikams, bet ir praktikams.

IŠVADA

Atsižvelgę į šiuos samprotavimus, galime atsigręžti į kai kuriuos veiksnius, suformavusius mūsų supratimą apie viešąsias organizacijas moderniojoje visuomenėje. Kaip matėme, visi mes kuriame įsivaizduojamas teorijas, kuriomis vadovaujamės bendraudami su viešosiomis organizacijomis. Vienas būdų patikslinti savo teorijas ir sustiprinti jų poveikį savo veiksmams yra geriau išstudijuoti formaliąsias viešųjų organizacijų teorijas. Lygindami su kitų sukurtomis teorijomis, galėtume patikrinti savo asmenines teorijas ir geriau apgalvoti, kaip mūsų teorijos galėtų pasitarnauti mums, kaip viešųjų organizacijų nariams ir klientams.

Visi kuriame įsivaizduojamas teorijas, kuriomis vadovaudamiesi dalyvaujame viešosiose organizacijose.

Tolesniuose skyriuose nagrinėsime, kaip viešojo administravimo teoretikai ir praktikai bandė sukurti formalesnes viešojo valdymo teorijas. Tikslas yra ne vien pateikti istorinę viešojo administravimo teorijos raidos apžvalgą, bet ir išnagrinėti tas idėjas, kurios būtų svarbios toliau kuriant suprantamą ir integruotą viešųjų organizacijų teoriją. Nors išskirsime tokių disciplinų, kaip politinio mokslo ir organizacijų analizės indėlį, dėmesį telksime į darbus tų teoretikų, kurie sąmoningai akcentavo viešųjų organizacijų tyrinėjimą ir taip sukūrė pagrindą moderniajam viešųjų organizacijų mokslui.

Ar viešosios organizacijos svarbios individams moderniojoje visuomenėje? Kaip šiame skyriuje išsiaiškinome, sukurti viešosios organizacijos teoriją nereiškia vien sukaupti metodus, kuriuos galima pritaikyti tam tikroms situacijoms. Kalbėjimas apie mūsų patirties svarbą ir jos įtaką visuomenės vertybėms yra daug sudėtingesnio tyrimo pradžia. Tai tyrimas, reikalaujantis, kad būtume dėmesingi ne tik empiriniams klausimams, susijusiems su vadovavimu kaitai sudėtingose sistemose, bet ir platesniu socialiniu, politiniu bei etiniu kontekstu, kuriame egzistuoja viešosios organizacijos.

ŠALTINIAI

Appleby, Paul. *Big Democracy*. New York: Knopf, 1945.

Barnard, Chester. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948.

Denhardt, Robert B. „Learning About Bureaucracy". *Personnel Administration*, (May–June 1972): 15–19.

Denhardt, Robert B., and John Nalbandian. „Teaching Public Administration as a Vocation." Paper presented at the annual meeting of the American Society for Public Administration, 1980.

Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice–Hall, 1965.

Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*. New York: Doubleday, 1955.

Waldo, Dwight. „Education in the Seventies". In *American Public Administration*, edited. by Frederick C. Mosher, pp. 181–232. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1975.

Weiss, Robert S. *Processes of Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1956.

Wilson, Woodrow. „The Study of Administration". *Political Science Quarterly* (June 2, 1887): 197–222.

ANTRAS SKYRIUS

INTELEKTUALINIS PAVELDAS: MARXAS, WEBERIS IR FREUDAS

Viešojo administravimo teoretikai, kaip ir kiti socialinių mokslų atstovai, privalo laikytis ypatingos kalbėjimo tradicijos, kuri nors iš dalies apibrėžtų jų veiklos pobūdį. Klausimus, kuriuos svarstė ankstesni autoriai, reikia arba pripažinti, arba performuluoti, arba parodyti, kad jie neaktualūs, reikia nurodyti ir ištaisyti tai, ką jie praleido. Bet kuriuo atveju teorijas būtina priderinti prie besikeičiančių socialinių ir kultūrinių laiko sąlygų. Tik tuomet galėtume teigti, kad teorijos papildo mūsų supratimą apie gyvenimą viešosiose organizacijose ar kur kitur.

Be abejo, teoretikai, telkiantys dėmesį į viešąsias organizacijas, turi atsižvelgti į ankstesnius darbus, skirtus viešosioms organizacijoms. Be to, savo darbą jie turi susieti su platesne kultūrine ir intelektualine tradicija, kurios dalis yra jų veikla. Vien tam, kad įrodytų, jog jų darbas svarbus tuo, kad imasi esminių žmogaus problemų, viešųjų organizacijų teoretikai turi susilaikyti nuo pagundos siaurai ar mechaniškai žvelgti į šią temą. Kaip ir kiti socialinių mokslų teoretikai, jie turi klausti, kaip jų darbai dera su kita kultūrine arba intelektualine to laiko veikla ir kiek jie apima plačiausius žmogaus egzistencijos klausimus. Jei tai nebus daroma, jų tyrinėjimai tikrai nebus svarbūs bendram žmonijos tobulėjimui.

Šiame skyriuje apžvelgsime trijų teoretikų darbus: Karlo Marxo, Maxo Weberio ir Sigmundo Freudo. Jų veikalai šiame amžiuje lėmė intelektualinę Vakarų pasaulio orientaciją ir pateikė aiškiausias bei didžiausią įtaką padariusias formuluotes apie gyvenimo moderniojoje industrinėje visuomenėje kokybę. Šių teoretikų darbai per pastaruosius dešimtmečius iš esmės nulėmė socialinės teorijos kryptį ir, nors neturėjo tiesioginės įtakos ankstyvajai viešojo administravimo raidai, nustatė programą, kurios imtis gali visi socialinių mokslų teoretikai. Todėl prieš išsamesnį viešojo administravimo teorijų nagrinėjimą apžvelgsime pagrindinius šių mąstytojų teiginius ir būdus, kaip jie paveikė moderniosios socialinės teorijos raidą. Be to, jų darbus bandysime sujungti su tais pagrindiniais standartais, pagal kuriuos vėliau galima bus vertinti labiau specializuotus darbus apie organizacijų gyvenimą.

KARLAS MARXAS

Karlas Marxas (1818–1883), be abejonės, žinomas kaip socializmo ir komunizmo išplitimo teorinės bazės XX a. kūrėjas; be to, jo darbuose svariai ir gana fundamentaliai išdėstomos socialinės sąlygos moderniojoje industrinėje visuomenėje. Marxas išreiškia didelį susirūpinimą, kad moderniosios institucijos riboja žmogaus galimybių raidą. Nepriklausomai nuo to, ar sutinkame su šiomis revoliucinėmis jo analizės idėjomis, negalime ignoruoti iššūkio, kurį jis meta socialiniam ir organizaciniam gyvenimui.

MARXAS IR HEGELIS

Marxo idėjos iš esmės pagrįstos *Hegelio* požiūriu į istoriją, kaip proto išsivadavimą, ir tą laisvę, kurią suteikia protas. Pagal šią teoriją dabarties aplinkybės, suprantamos kaip praeinantys laisvės evoliucijos etapai, turi būti pašalintos, kad būtų užtikrintas proto ir laisvės plėtojimo tęstinumas. Dabartis įdomi tuo, kad prikausto mūsų dėmesį ir taip atitraukia nuo laisvės plėtojimo. Dėl šios priežasties

dabartis yra svarbesnė ne dėl to, ką atskleidžia, o dėl to, ką slepia. Socialinės teorijos užduotis – atskleisti klaidingas apraiškas dabartyje, kad būtų galima didinti laisvę ateityje. Kritikos aktu peržengiame dabarties ribas ir leidžiame atsiskleisti ateities galimybėms.

Kad parodytų, kaip idėjos veikia proto tobulinimą, Hegelis pasitelkė dialektinį požiūrį, pagal kurį idėjos gimsta nuolatiniame konflikto ir dermės procese. Šio klasikinio aiškinimo (nuo kurio Hegelis dažnai nutoldavo) dialektika yra ta, kad pirminė idėja, *tezė*, susiduria su savo priešybe, *antiteze*. Iš tezės ir antitezės sąveikos gimsta *sintezė*, kuri yra ne paprasčiausias kompromisas tarp dviejų priešingų idėjų, o aukščiau jų esantis tęstinumas. Sintezė savo ruožtu tampa nauja teze, kuriai priešpriešinama antitezė, ir taip toliau. Taigi idėjos gimsta procese, kurio esmė yra konfliktas.

Marxo indėlis buvo tas, kad jis Hegelio dialektinio proceso sampratą sujungė su ekonominės organizacijos formų, arba „gamybinių jėgų", istorine analize. Marxas (Tucker, 1978, p. 699) istoriją suvokė kaip kovojančių ekonominių modelių, kurie atsiranda iš ekonominių klasių kovos, rezultatą: „Visa istorija yra klasių kovos istorija." Pavyzdžiui, dialektinis ryšys tarp senovinės vergovinės visuomenės ir feodalizmo atsiradimas sudarė sąlygas plisti kapitalizmui. Vėliau, pasak Marxo, kova tarp kapitalizmo ir socializmo atves į komunizmą.

DARBO PASIDALIJIMAS IR KAPITALO KAUPIMAS

Pasak Marxo, visos gamybinės sistemos nustato tam tikrus prekių ir paslaugų paskirstymo ir pasikeitimo jomis socialinius ryšius, nors kai kurie jų yra akivaizdžiai tobulesni už kitus. Gamybines užduotis pradėjus skirstyti įvairiems darbininkams prasideda specializacija ir atsiranda klasinių santykių galimybė. Tuomet mažuma, kontroliuojanti grupė, gali gauti pelno iš perprodukcijos, kurią sukuria darbininkų masė. Užėmusi tokią valdančią padėtį grupė ir vyrauja, ir išnaudoja darbininkus. Toks pelno kaupimas, žinoma, priklauso nuo privačios nuosavybės sąvokos. Kai visa nuosavybė yra bendra,

ekonominius ir politinius santykius apibūdina komunos dvasia, tačiau kai nuosavybę valdo individai, mažos grupės arba korporacinės struktūros, jokios bendrumo dvasios čia nėra. Nereikalaujama, kad moderni korporacija įneštų savo indėlį į visuomenę; ji egzistuoja tam, kad neštų pelną.

Taigi bet kurio amžiaus sąmonė atspindi pagrindines gamybines jėgas, kurios yra to amžiaus esmė. Kiekvienas individas ir visuomenė sukuria savo pasaulio sampratą, kurią nulemia socialinės ir ekonominės aplinkybės, būdingos kiekvienai epochai. Be to, valdantieji gamybos priemones gali daryti esminę įtaką visuomenėje skleidžiamai informacijai, ir galima sakyti, kad dėl šios įtakos jie vadovauja visuomenės sąmonei. Tik tokios idėjos, kurios atitinka valdančiosios klasės interesus ir lūkesčius, bus svarstomos visuomenėje. Žinoma, daugelis visuomenės narių gali perimti tokią savimonę ar požiūrį į pasaulį, kuris iš esmės prieštarauja jų pačių pagrindiniams interesams. Darbininkai gali patikėti, kad savo darbu jie privalo padėti kaupti kitų privačią nuosavybę, – tų, kurie, jų manymu, yra laimingesni ar labiau nusipelnę. Kiek socialinės grupės sąmoningumas prieštarauja tokiems tos grupės interesams, kuriuos ji išreikštų, būdama laisva, tiek tas sąmoningumas gali būti laikomas klaidingu, tiesiog apgaule.

PERĖJIMAS Į SOCIALIZMĄ

Marxas teigė, kad kapitalistinėse visuomenėse glūdi natūralios tendencijos, kada nors nuvesiančios į socialistinę visuomenę. Pavyzdžiui, kapitalizmas grindžiamas nepastoviais dviejų klasių ryšiais, t.y. savininkų, arba buržuazijos, ir darbininkų, arba proletariato. Šio ryšio nestabilumas nuves į ekonominę krizę, kai darbininkai, suvokdami savo, kaip atstumtųjų, padėtį, pradės revoliucinę kovą, kad sugriautų egzistuojančią sistemą. Kovą apvainikuos komunistinės valstybės sukūrimas.

Būtent didėjant centralizacijai padedamas pagrindas privačios nuosavybės panaikinimui ir bendrai gamybinių priemonių nuosavybei. Šiame etape visi darbininkai yra savininkai ir iš valstybės gauna pagal savo įnašo dydį. Tačiau ši „proletariato diktatūra“savaime yra

nebaigta, kadangi asmenys vertinami pagal jų dalinius įnašus į tam tikras gamybines užduotis (*Marx, in Tucker*, 1978, p. 538). Darbininkai gali kontroliuoti, tačiau jie tebėra darbininkai ta prasme, kad yra sudaiktinti, susvetimėję, priklausomi. Tik visiškai panaikinus darbo pasidalijimą įveikiamas susvetimėjimas, ir šiame etape mes vertinami ne pagal savo dalinius įnašus į produkto, kuris egzistuoja atskirai nuo mūsų, gamybą, bet kaip savarankiškos esybės, gebančios nukreipti savo energiją ir ketinimus atlikti užduotims, kurios mums atrodo svarbios.

INDUSTRINĖ ORGANIZACIJA IR INDIVIDO RAIDA

Kaip galime spręsti iš dramatiškų devintojo dešimtmečio įvykių Rytų Europoje ir komunistiniame bloke, Marxas, prognozuodamas istorinius dvidešimtojo amžiaus įvykius, padarė esminių klaidų. Tačiau Marxo teiginys apie modernios industrinės organizacijos įtaką individo raidai tebėra vienas svarbiausių ir įtakingiausių idėjų šiuo klausimu. Ekonominių procesų moderniojoje visuomenėje dialektinei raidai vis labiau reikia sudėtingesnės ir labiau despotiškos organizacijos, kurią įkūnijo biurokratinis kapitalizmas. Čia individai kenčia nuo vis didesnio susvetimėjimo ir nuasmeninimo, jie praranda sąlytį su savimi ir su kitais.

Pasak Karlo Marxo, gamybinėms jėgoms reikia vis sudėtingesnės ir despotiškesnės organizacijos, kurioje individai kenčia nuo vis didėjančio susvetimėjimo ir nuasmeninimo.

Šio svarbaus teiginio šaknys – viename pagrindinių Marxo postulatų apie glaudų žmogaus ir gamybinio proceso ryšį. Marxui atrodė, kad žmogus turi tam tikrų „įgimtų, gyvybinių galių“, prilygstančių instinktams. Kartu individas yra „kenčianti, priklausoma, ribota būtybė“, kurios egzistavimas priklauso nuo išorinių jėgų (*Marx, in Tucker*, 1978, p. 115). Kadangi mūsų instinktų

objektai yra išorėje, mes stengiamės kontroliuoti išorinį pasaulį taip, kad jis patenkintų mūsų interesus" (*Marx, in Tucker*, p. 156). Taigi bendriausia prasme žmogų apibūdina jo atliekamas darbas.

SUSVETIMĖJIMO DIDĖJIMAS

Kalbėti apie susvetimėjimą Marxas pradeda nuo idėjos, kad kapitalizmo sąlygomis savininkai turtą gali kaupti tik atitinkamai nuskurdinę darbininkus. Tie, kuriems priklauso žemė ir kapitalas, yra suinteresuoti asmeniniu pelnu ir darbininkams moka tik tokius atlyginimus, kad šie galėtų toliau gaminti. Individualaus darbininko indėlį į gamybos procesą eksproprijuoja tie, kurie gali valdyti, kad didintų savo pačių naudą. Kovoje tarp kapitalisto ir darbininko dėl atlyginimo ir pelno savininkas yra aiškiai pranašesnis.

Biurokratinio kapitalizmo sąlygomis individualaus darbininko darbas virsta standartinių vienetų gamyba, tokių, kuriuose nėra jokio individo ženklo. Kitaip nei amatininkas, kuris gali išdidžiai parodyti savo darbo produktą ir laikyti jį savo unikaliu indėliu, surinkimo linijos darbininkas rutiniškai apdoroja praslenkantį objektą. Šiame procese darbo kokybė visai nesvarbu, prasmę turi tik kiekybė, ir prie šios kiekybinės produkcijos darbininkas prisideda ką nors pasukdamas ar palenkdamas.

Šiomis sąlygomis mūsų darbo produktas jau nėra kūrybingumo, asmenybės raiška, jis mums atrodo kaip paprasčiausias objektas, egzistuojantis atskirai nuo mūsų, ir į patį darbo procesą galime žiūrėti tik nešališkai. Taip mes susvetimėjame, tampame atskirti nuo savo darbo. Pasak Marxo (*Tucker*, 1978, p. 74):

> darbas darbininkui yra išorinis dalykas, t.y. jis nepriklauso jo esmei, savo darbe darbininkas ne teigia, bet neigia save, jaučiasi ne patenkintas, o nelaimingas, laisvai netobulina savo fizinės ir protinės energijos, bet kankina savo kūną ir žaloja protą. Todėl darbininkas jaučiasi nuošaly nuo savo darbo, o dirbdamas jaučiasi nuošaly nuo savęs. Kai nedirba, jis jaučiasi savimi, o kai dirba, savimi jis nesijaučia.

Tačiau dar svarbiau yra tai, kad, nors mus apibūdina mūsų atliekamas darbas, jį iš mūsų atima ir padaro objektu; tuomet mus atskiria nuo mūsų savivokos. Mes nutolstame ne tik nuo atliekamo darbo proceso, bet ir nuo savo, kaip žmogiškosios esybės, esmės. Mes jau nedirbame tam, kad patenkintume savo svarbiausią poreikį – gaminti. Darbą suvokiame kaip kažką, ko reikėtų vengti, jei tik tai įmanoma. Dirbame tik todėl, kad privalome, mums reikia pinigų arba mus verčia dirbti. Mūsų darbas nėra savanoriškas. Į darbą imame žiūrėti kaip į kažką, ką darome, kad patenkintume kitus poreikius. Darbas nėra tikslas, o tik priemonė kitiems tikslams pasiekti. Mes ne tik nutolstame nuo darbo ir savo prigimties esmės, bet susvetimėjame ir tarpusavyje. Darbas tampa vis labiau atsietas ir sudaiktinta ir darbą imame suvokti kaip instrumentą, todėl ir kitus matome tiesiog kaip mūsų instrumentinio pasaulio objektus. Tokia orientacija apima vis daugiau tarpusavio santykių ir jie praranda žmogiškąsias savybes, todėl tampa lengviau apibūdinami kalba, kokia kalbame apie mašiną, t.y. pagrindinę gamybos proceso metaforą. Suvokę save kaip gamybos sistemos objektus, taip suvokiame ir kitus, ir tarp mūsų ir kitų atsiranda praraja. Tai yra, biurokratinis kapitalizmas sukuria tokias sąlygas, kai neišvengiamai susvetimėjama su darbu, savimi pačiais ir kitais.

Tai, kad susitaikome su tokia padėtimi, iš dalies yra rezultatas to, kad mus valdo kiti – tie, kuriems priklauso gamybos priemonės ir kurie mūsų darbą pritaiko ir naudoja asmeniniam pelnui siekti. Dėl labai praktiškų priežasčių vergas turi paklusti vergvaldžiui, o darbininkas – vadovui. Tačiau mūsų klusnumas gali būti ir subtilesnis. Mūsų izoliaciją ir susvetimėjimą netgi galima sociališkai pateisinti, nes mūsų dabartinė padėtis pateikiama taip, tarsi taip ir turėtų būti, tarsi tokia yra natūrali tvarka, jog vieni vadovauja, o kiti tarnauja, vieni yra turtingi, o kiti – vargšai. Kiek esame tos ideologijos arba sąmonės belaisviai, tiek nekvestionuojame sąlygų, kuriomis gyvename. Nors kartais galime skųstis darbo sąlygomis arba užmokesčiu, tačiau nesvarstome pagrindinės vyravimo ir eksploatavimo sąlygos, kuri yra mūsų kentėjimo priežastis.

SOCIALINĖ TEORIJA KAIP AKSTINAS VEIKTI

Mes kenčiame. Kartais mūsų kančia yra tokia didelė, kad imame veikti. Marxas teigė, kad socialinė teorija privalo atskleisti, kaip mūsų padėties suvokimą temdė ideologija ir kitokios mistifikacijos formos, parodyti, kaip mus kausto kitų vyravimas, ir nurodyti kelią į laisvę. Šiuo požiūriu socialinės teorijos funkcija kritikuoti yra svarbiausia. Dabarties sąlygos analizuojamos didesnių istorinių procesų ir individo ateities galimybių turėti daugiau autonomijos ir atsakomybės šviesoje. Kritika skatina veikti.

Pastaroji mintis yra itin svarbi. Kritinė socialinė teorija, kurią Marxas išrado bandydamas padėti mums suvokti asmeninės laisvės ribas sudėtingoje biurokratinėje visuomenėje, skatina mus imtis veiksmų savo padėčiai pakeisti. Ryšys tarp apmąstymo ir veiksmo, tarp teorijos ir praktikos labai aiškus. Teorinis tikrųjų sąlygų, kuriomis gyvename, pažinimas, atskleidžia tiek įvairiausių dalykų, kad esame priversti imtis veiklos ir tas sąlygas keisti. Ribų, kurias visuomenė mums nustatė, pažinimas yra toks stulbinantis, kad turime reaguoti. Teorija ir praktika tampa vienove, ir tą jungtį Marxas apibūdino graikišku žodžiu *praxis*. Per *praxis* kritiškai apmąstome savo ir visuomenės padėtį, kad atskleistume socialinio vyravimo pagrindą ir kentėjimą, kurį jis sukelia; toliau, suvokę savo padėties realybę (pakilę virš klaidingo sąmoningumo), esame priversti veikti, kad padidintume savarankiškumo pojūtį ir atsakomybę tiek sau patiems, tiek ir visuomenei.

MAXAS WEBERIS

Vokiečių sociologas Maxas Weberis (1864–1920), viešojo administravimo tyrėjams žinomas racionaliosios biurokratijos analize, daug prisidėjo prie socialinių mokslų plėtojimo. Jis įsivaizdavo sunkiai pasiekiamą derinį – tokią sociologiją, kurioje derėtų dėmesys objektyvumui ir žmogaus veiksmų prasmės suvokimui. Šiuos klausi-

mus Weberis nagrinėjo daugelyje savo darbų, o jų aiškintojai užėmė labai skirtingas pozicijas. Tai priklausė nuo to, kaip jie suvokė šį dalyką. Bet kuriuo atveju iš trijų autorių, kurių darbus nagrinėsime šiame skyriuje, Weberio indėlis į viešosios organizacijos teoriją yra didžiausias, nors jo įtaka šiam mokslui buvo suvokta gana vėlai. Dėl šios priežasties jo darbą nagrinėsime išsamiai.

KAPITALIZMAS IR PROTESTANTIZMO ETIKA

Weberio žymiausia knyga „Protestantizmo etika ir kapitalizmo dvasia" *(The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism,* 1930*)* nagrinėja ryšį tarp socialinės minties ir ekonominės veiklos, ypač tarp kalvinistiškojo protestantizmo ir kapitalistinio ekonominio gyvenimo. Priešingai nei Marxas, kuris akcentavo ryšį tarp ekonominių sąlygų ir socialinės kaitos modelių, Weberis pripažino, kad kaitos varomoji jėga gali būti kitos jėgos, pavyzdžiui, tradicija ar tikėjimas. Svarbu, kad tos jėgos nebūtų siejamos su klasine individo padėtimi, netgi galima teigti, kad jos veikia nepriklausomai nuo klasinių ryšių. Todėl, pasak Weberio, suinteresuotumas keisti visuomenę nėra vien ekonominis – jis priklauso ir idėjų bei idealų pasauliui.

Pavyzdžiui, Weberis teigė, kad Kalvino šalininkų tikėjimas lemtimi buvo labai trikdantis, nes jie ieškojo kokios nors spragos savo lemtyje, būdo užsitikrinti, kad jie pateks tarp tų išrinktųjų, kuriems bus suteikta malonė. Spraga, kurią jie susikūrė, buvo „žemiška sėkmė", ir jie uoliai ėmėsi kaupti turtus. Pasak Weberio, to suvokimo rezultatas – niekur kitur neregėtas kapitalo sukaupimas ir kapitalistinės sistemos įtvirtinimas. Šiuo atveju tikėjimo sistema buvo varomoji ekonominės sistemos jėga, o ne atvirkščiai.

Nors Weberis, kaip socialinis mokslininkas, nerėmė nė vienos ekonominės sistemos, jis apdairiai nurodė, kad techninio racionalumo požiūriu (t.y. formalaus efektyvumo požiūriu), kapitalizmo priklausomybė nuo privačios nuosavybės, vadovybės kontrolės ir gamybos priemonių, jo pasitikėjimas konkurencinėmis rinkos kainomis turi neabejotinų pranašumų. Weberio nuomone, kapitalizmas, palyginus su socialistinėmis planinėmis sistemomis, išlaikė gebėjimą objektyviai apskaičiuoti racionaliausią (t.y. efektyviausią)

gamybos mechanizmų organizavimo būdą. Negalima sakyti, kad Weberis neteisingai nušvietė galimus tokios sistemos trūkumus, ypač individo kūrybingumo ir asmenybės raidos požiūriu – kapitalizmas ir jo atneštas racionalumas yra nevienalypis gėris, galintis teikti didelės materialinės naudos, tačiau jis neatitinka individo prerogatyvos reikmių.

SOCIALINĖS TEORIJOS RACIONALIZAVIMAS, „IDEALAUS TIPO" SĄVOKA

Weberio veikalas apie protestantišką etiką ir jo vėlesnis darbas apie racionaliąją biurokratiją yra įdomiai susiję. Weberis priešpriešino asketišką gyvenimo požiūrį, kuris, atrodė, buvo būdingas naujiesiems laikams ir kuriam jis pats teikė pirmenybę, su mistine kitur jo įžvelgiama dvasia. Asketai patirtį laikė priemone tikslui pasiekti, pavyzdžiui, Kalvinas dirbo, kad būtų išganytas. Mistikai patirtį laikė savitiksle. Klausimas, ar žmogiškoji veikla, įskaitant ir darbą, yra instrumentas, t.y. priemonė tikslui pasiekti, sudaro Weberio visuomenės racionalizacijos esmę.

Kad suvoktume Weberio klausimo formuluotę, pirmiausia turime suprasti jo požiūrį į socialinės teorijos raidą. Nors Weberiui rūpėjo įtvirtinti objektyviojo socialinio mokslo mokslinį teisėtumą, jis buvo gerai susipažinęs ir su tomis teorijomis, kurios atskiria socialinių ir tiksliųjų mokslų darbus. Jam atrodė, kad socialinių mokslų objektyvumą galima pasiekti sukūrus tvarką, padedančią sumažinti išankstinį asmeninį nusiteikimą tyrimo procese. Nors mokslas gali mums pasakyti, kas yra, tačiau šia prasme negali pasakyti, kas turėtų būti, nors mokslas gali įvertinti tikimybę, kad tam tikri veiksmai ves mus į tikslą, jis negali pasakyti, koks turi būti tas tikslas. Šie klausimai turi būti svarstomi gerai, kitur juos reikia kruopščiai atskirti nuo tyrimo. Tačiau ir Weberis pripažino, kad vertybių vaidmuo socialiniuose moksluose yra svarbus įvairiais požiūriais: kaip socialinių veikėjų vertybės veikia socialinius santykius, ir kaip socialiniai mokslininkai atrenka temas, kurios yra įdomiausios, arba svarbiausios. Akivaizdu, kad visų veikėjų elgesyje su kitais išryškėja tai, kokios vertybės ar rūpesčiai veikia

jų poelgius, ir būtų beprasmiška bandyti suprasti veiksmą neatsižvelgus į tai, kokią prasmę jam teikė veikėjas. Socialinis mokslininkas, kitaip nei tiksliųjų mokslų atstovai, nuolat turi atsiminti, kaip kultūros vertybės reiškiasi individų veikloje. Be to, socialinis mokslininkas yra ir socialinis veikėjas, todėl mokslininko vertybės veikia ir tyrinėjamą temą, ir tyrimo ribas. Plačiąja prasme socialinis mokslininkas šiuos sprendimus priima, atsižvelgdamas į tiriamojo objekto kultūrinę svarbą. Konkrečiai visuomenei svarbios bus tos temos, kurioms socialiniai mokslininkai, tikėtina, skirs daugiausia dėmesio. Sociologija, anot Weberio, yra „mokslas, tyrinėjantis socialinio veiksmo interpretacinę sampratą, t.y. jo eigos ir padarinių priežastingumą“ (*Giddens*, 1947, p. 328).

Sociologui rūpi, kaip sąveikaujantys subjektai konstruoja prasmės struktūras, kurios savo ruožtu nulemia ateities veiksmą.

Šis klausimas svarbus socialinio mokslo eigai, ir nors socialinis mokslininkas ieško objektyvaus tiriamojo reiškinio paaiškinimo, tie paaiškinimai neturi būti tokio pat lygmens, kaip tiksliųjų mokslų. Tačiau paaiškinimų paieškos socialinėje srityje išskirtinumas glūdi ne kokios nors teorijos aiškume, bet tame, kad tie paaiškinimai gali padėti suvokti žmogaus veiksmų unikalumą. Mes stengiamės suprasti tuos gyvenimo aspektus, kurie atrodo išskirtiniai. Netgi ieškodami bendros teorinės bazės stengiamės suvokti tai, kas unikalu.

Ši mintis tiesiai veda prie Weberio „idealaus tipo“ sąvokos, kaip būdo suformuluoti socialinį supratimą. Kurdami „idealius tipus“, pasak Weberio, socialiniai mokslininkai gali objektyviai išanalizuoti socialinių įvykių poveikį individams ir visuomenėms. „Idealus tipas“ nėra idealus normine prasme ir nereiškia, kad tam tikra socialinė sankloda yra pageidautina ar siektina. „Idealus tipas“ greičiau yra tam tikras elementų, kurių derinys ypač svarbus kultūrai, sukūrimas ir abstrakcija. Šia prasme „idealus tipas“ – tai daugiau negu paprastas įvykių aprašas, nes empiriškai jis gali ir niekada neegzistuoti. Tačiau jo konceptualioje reikšmėje glūdi socialinės realybės svarbaus komponento paaiškinimas ir interpretacija. Svarbu yra tai, kad „idealus tipas“ susiformuoja iš susidomėjimo tam tikromis specifinėmis apibrėžiamomis problemomis. Pasak Anthony Giddenso (1947, p. 337), „idealių tipų“ sukūrimas jokiu būdu nėra savitikslis. Kiek-

vieno „idealaus tipo“ naudingumą galima įvertinti pagal jo ryšį su konkrečia problema arba keliomis problemomis, ir vienintelis tokio kūrimo tikslas yra padėti atsakyti į empirinius klausimus“.

IDEALIOS BIUROKRATIJOS TIPAS

Viešojo administravimo tyrinėtojams geriausiai pažįstama, be abejonės, yra idealiosios biurokratijos analizė – diskusija, kilusi platesnio socialinio vyravimo modelių tyrinėjimo kontekste. Weberis teigė, kad kiekviena valdžios sistema turi sukurti ir apginti tikėjimą savo teisėtumu, ir tai gali padaryti įvairiais būdais. Variantai gali rastis priklausomai nuo skelbiamo teisėtumo, siekiamo paklusnumo ir administracinio personalo, remiančio valdžią, rūšies bei nuo būdų, kuriais valdžia yra įgyvendinama. Weberis nurodė tris teisėtos valdžios „grynuosius tipus“: (1) teisinė valdžia, grindžiama tikėjimu tam tikrų modelių arba taisyklių teisėtumu ir teisinę valdžią turinčiųjų teise leisti įsakymus; (2) tradicinė valdžia, grindžiama tikėjimu besitęsiančiomis tradicijomis ir pagal tas tradicijas valdančiaisiais; (3) charizmatinė valdžia, grindžiama emociniu prisirišimu ir atsidavimu tam tikram individui.

Teisinė valdžia, kuri priklauso nuo nustatytų teisės normų grupės viduje ir grupės narių susitarimo būti saistomiems teisinės sistemos, yra vykdoma per biurokratinį administracinį personalą. Weberis, aptardamas grynąjį teisinės valdžios tipą, kuriame valdo biurokratinis administracinis personalas, nusako pagrindinius biurokratinės organizacijos bruožus. Joje vadovai veikia pagal šiuos kriterijus:

1. Asmeniškai jie yra laisvi ir valdžiai paklūsta tiek, kiek to reikia objektyviai oficialioms pareigoms atlikti.
2. Jie yra organizuoti pagal aiškiai apibrėžtą pareigų hierarchiją.
3. Teisiškai aiškiai apibrėžta kiekvienos pareigybės kompetencijos sfera.
4. Kiekviena pareigybė užimama laisvų sutartinių santykių pagrindu. Todėl iš principo pasirinkimas yra laisvas.
5. Kandidatai atrenkami pagal jų techninę kvalifikaciją. Racionaliausiais atvejais ši kvalifikacija tikrinama egzaminais, garantuo-

jama techninio išsilavinimo diplomu arba ir vienu, ir kitu. Kandidatai skiriami, o ne renkami.

6. Jiems atlyginama nustatytu darbo užmokesčiu (pinigais) ir dažniausiai teise į pensiją. Tik ypatingomis aplinkybėmis samdančioji organizacija, ypač privačios organizacijos, turi teisę nutraukti paskyrimą; galima atsižvelgti į atsakomybę, kuri būtina pareigybei ir į tas pareigas užimančiojo socialinę padėtį.
7. Pareigybė laikoma vienintele, bent jau pagrindine, ją užimančiojo darboviete.
8. Pareigybė sudaro sąlygas daryti karjerą. Paaukštinimas grindžiamas vyresnumu, laimėjimais arba ir vienu, ir kitu, ir priklauso nuo vadovybės sprendimo.
9. Pareigūnų darbas visiškai yra atskirtas nuo administravimo priemonių nuosavybės, jie negali savo pareigybei skirti finansavimo.
10. Eidami pareigas jie paklūsta griežtai ir sistemingai disciplinai bei kontrolei (*Weber*, 1947, p. 328).

Weberis nurodė, kad biurokratinis organizavimas sėkmingai gali būti pritaikytas įvairiausioje aplinkoje. Nors terminas *biurokratija* dažniausiai vartojamas kalbant apie valdžios agentūras, tokių organizavimo formų randama verslo organizacijose, savanoriškose asociacijose, netgi religinėse institucijose. Biurokratinė organizacija yra patraukli, kadangi ji veiksmingiausiai kontroliuoja daugelio žmonių darbą, kai šie siekia konkrečių tikslų. Weberis (1947, p. 333–334) apibūdina tai šitaip: „Patirtis universaliai rodo, kad biurokratinis administravimo būdas ... techniniu požiūriu gali būti pats veiksmingiausias ir šia prasme formaliai yra pats racionaliausias būdas imperatyviai valdyti žmones.“ Kadangi biurokratinė organizacija sukuria reiklias valdžios struktūras, kurių viduje gali būti perduodami įsakymai, esantiems valdžioje ji leidžia iki tam tikro laipsnio „apskaičiuoti rezultatus“.

Patirtis universaliai rodo, kad biurokratinis administravimo būdas techniniu požiūriu gali būti pats veiksmingiausias ir šia prasme formaliai yra pats racionaliausias iš žinomų būdų imperatyviai valdyti žmones.

Maxas Weberis

BIUROKRATIJOS DIDĖJIMAS

Kadangi modernioji visuomenė yra sudėtinga, Weberis manė, kad biurokratinės sistemos išplitimas į visas žmogiškosios veiklos sferas yra vienintelė svarbi naujojo pasaulio raida. Verslai, vyriausybės, bažnyčios – visi, atrodo, organizuojasi pagal tuos pačius principus, kurie pabrėžia valdžios įgyvendinimą per hierarchines struktūras. Ši raida, pasak Weberio, nors ir stimuliuojama kapitalistinių sistemų išaugimo, neapsiriboja vien jomis. Weberis pabrėžė, jog socialistinėse sistemose, kad būtų užtikrintas stabilus ekonominis gyvenimas, gali reikėti netgi didesnio biurokratizavimo laipsnio negu kapitalistinėse. „Formaliu techniniu požiūriu biurokratinė administracija, kitiems veiksniams esant vienodiems, yra racionaliausia. Šių dienų masinio administravimo poreikiams ji yra būtina. Pasirinkimas tėra toks: biurokratija arba diletantizmas administracijos srityje" (*Weber*, 1947, p. 337).

Sunku nustatyti, ar Weberio pateikta biurokratinės administracijos analizė įtvirtina tokį organizacijos modelį, ar tai greičiau yra įspėjimas apie neišvengiamus didėjančio biurokratizavimo padarinius. Herbertas Marcuse'as (1968, p. 223–224) teigė, kad tiesa yra pirmasis atvejis, kai Weberio kritinė analizė virsta „apologetika", kuri palankiai vertina kapitalistinio valdymo išplitimą per biurokratinius mechanizmus. Marcuse'o nuomone, Weberis formalųjį ir substancinį racionalumą sulydė ta prasme, kad tęstinė kapitalizmo plėtra susirūpinimą platesnėmis mąstymo koncepcijomis pakeičia, pavyzdžiui, tokiomis, kurios yra susijusios su laisvės, lygybės ir teisingumo sąvokomis. Svarbiausia Marcuse'o teiginyje yra tai, kad didėjantį moderniojo gyvenimo racionalizavimą Weberis laiko moderniojo žmogaus „likimu", taigi teigia jo neišvengiamumą. Toks Marcuse'o požiūris atrodo išskirtinai deterministinis, nepripažįstantis, kad socialiai ir istoriškai susiklosčiusias sąlygas gali pakeisti protu pagrįsti ir agresyvūs žmonių veiksmai. Teiginys, kad neišvengiamai ateityje žmonija turės paklusti nelanksčiai, disciplinuotai biurokratinei tvarkai, vargu ar suteikia Weberiui akstiną ieškoti geresnio ryšio tarp individo ir organizacijos.

Tačiau Weberis atsižvelgė į neigiamus biurokratinės organizacijos padarinius – skundų dėl popierizmo ir neefektyvumo arba to-

liau siekiančius padidėjusio formalistinio beasmeniškumo sociologinius padarinius. Weberio formuluotė gali būti laikoma idealiu tipu, kuris nurodo tuos socialinio peizažo bruožus, kurie unikaliai – tiek teigiamai, tiek neigiamai – veikia visuomenės raidą. Šiuo požiūriu, bent jau kai kurių analitikų nuomone, iš esmės Weberis ieškojo atsakymo į tą patį klausimą kaip ir Marxas: didėjantis žmogiškosios dvasios ribojimas sparčiai didėjančio biurokratinio reguliavimo sąlygomis. Wolfgangas J. Mommsenas (1974, p. 56–57), labiau pritariantis Weberiui, taip lygina Marxą ir Weberį:

> Maxui Weberiui, lygiai kaip ir Marxui, rūpėjo nežmoniški moderniojo industrinio kapitalizmo padariniai. Tačiau jis nesuvokė jų pirmiausia kaip objektyviai (arba galbūt tik subjektyviai) prislėgtos socialinės darbo klasės padėties ir to, kad iš tos klasės atimtos gamybos priemonės, greičiau jis mąstė apie nehumaniškas socialinių kapitalizmo sukurtų institucijų tendencijas. Kapitalizmas daugiau ar mažiau priklausė nuo formalaus visų gyvenimo sričių racionalumo. Jo varomoji jėga buvo nesustabdoma galia kurti sąlygas, kurios leistų pasiekti maksimalų produktyvumą ir efektyvumą. Dėl šios priežasties vis labiau į šalį jis stūmė individualias socialinio elgesio formas. Kitais žodžiais tariant, tolesnė kapitalizmo plėtra neišvengiamai buvo susijusi su dar efektyvesnių biurokratijų iškilimu ir dar didesniu formaliu racionaliuoju organizavimu visuose socialinės sąveikos lygiuose. Weberis numatė, kad šio proceso rezultatas bus „naujas geležinis vergovės narvas“, kuriame visas į vertybes orientuotas socialinio bendravimo formas uždusins visagalės biurokratinės struktūros ir tankiai supinti formalių ir racionalių įstatymų bei reglamentų tinklai, kurių individas jokiais būdais negalės nugalėti.

Pasak Weberio, vienintelis būdas išvengti didėjančio socialinio reglamentavimo modelio yra viltis, kad atsiras charizmatinių lyderių, kurie sugebės valdyti šiaip jau tvirtas biurokratinio administravimo sistemas. Charizmatinis lyderis yra toks, prie kurio šalininkai prisiriša emociškai, kuris neabejotinai gali įkvėpti juos tolesniems siekiams. Tačiau toks lyderis yra ne tik įkvepiantis, bet ir kuriantis.

Jis įžiebia kibirkštį, kuri leidžia visuomenėms augti ir plėtotis. Weberio svajonė yra ta, kad visuomenės, tiesiogiai demokratiškai pasirinkusios charizmatinius lyderius, galėtų įveikti biurokratinio reguliavimo apribojimus.

SIGMUNDAS FREUDAS

Sigmundas Freudas (1855–1939) buvo pirmasis, akcentavęs pasąmonės svarbą ieškant sveikesnės psichikos. Freudas padarė ir dar daugiau: jis pateikė grupių, organizacijų ir visuomenių gyvenimo sampratą. Mes sutelksime dėmesį į šiuos globalesnius Freudo veikalus, tačiau, kad suprastume jo darbus, turime pradėti nuo pagrindinių individo psichoterapijos koncepcijų.

PSICHOTERAPIJA IR ASMENYBĖS TEORIJA

Ryšys tarp terapeuto ir paciento užsimezga, kadangi pacientas miglotai suvokia kai kurias savo asmenines problemas. Tačiau nei terapeutas, nei pacientas tiksliai nežino, kokia yra ta konkreti problema, o dar mažiau žino, iš kur ji kyla ir kaip ją gydyti. Tačiau jie gali pasinaudoti tam tikromis priemonėmis, kad atgamintų ir aptartų tuos paciento gyvenimo momentus, kurie iki šiol buvo paslėpti. Kitos užuominos gali išryškėti terapeutui ėmus aiškintis simbolius, glūdinčius paciento sapnuose ar laisvose asociacijose. Dar kitų sprendimų gali atsiskleisti nagrinėjant asmenines paciento savybes, pavyzdžiui, užmaršumą ir „kalbos riktus“. Tai gali būti tam tikros būklės, slypinčios po paciento asmenybės paviršiumi, simptomai.

Norint atgaminti tą būklę iš užuominų, pateikiamų paciento, reikia suvokti, kaip simptomai susiję su ta būkle, kurią jie atspindi. Kitais žodžiais tariant, būtina asmenybės raidos teorija. Freudo bandymas sukurti tokią teoriją prasideda nuo prielaidos, kad individas ieško malonumų ir atlygio, tačiau tie norai retokai išsipildo. Neišsipildę individo norai slopinami pasąmonėje; jie ten glūdi paslėpti ir neatpažįstami, tačiau gali smarkiai veikti individo raidą.

Formaliau kalbant, *id* yra psichinės energijos šaltinis ir atskleidžia tą mūsų esybės pusę, kuri įtampą bando mažinti malonumais;

Ego užima tarpinę padėtį tarp individo ir objektyviojo pasaulio ir paklūsta realybės principui; ir galiausiai *superego* pateikia vidinį visuomenės vertybių bei idealų vaizdą ir supratimą to, kas teisinga ir kas neteisinga. Šių jėgų kovoje *Ego* atlieka tarpininko vaidmenį. Jis patikrina primityvias ir impulsyvias *id* tendencijas ir saugo asmenybę nuo moralinių svarstymų antplūdžio pavojaus.

Esama daug būdų, kuriais *Ego* gali reaguoti į instinktų pasirinkimo objektus (tai ir konkretūs daiktai, kurių reikia kokiam nors poreikiui patenkinti, ir visi poelgiai, kuriais gali būti siekiama to objekto). Be pagrindinio slopinimo mechanizmo, *Ego* gali pasitelkti perkėlimą/išstūmimą (keisti pasirinkimo objektus ar pateikti naują pasirinkimą vietoj pirminio), projektavimą (suteikti formą vidiniam norui ar troškimui), reakcijos formavimą (pakeisti pasirinkimo objektą priešingybe), fiksaciją arba regresiją (sustabdyti eigą tam tikrame etape arba faktiškai grąžinti į ankstesnį etapą).

Neišpildytų norų slopinimas pacientui sukelia didžiausią diskomfortą. Pacituosime Freudą (1955, p. 27):

> Dirbdami su isteriškais pacientais ir kitais neurotikais, mes priėjome prie išvados, kad jiems nevisiškai pavyksta nuslopinti idėją, su kuria susijęs jų nesuderinamas noras. Jie išstumia ją iš savo pasąmonės bei atminties ir taip apsaugo save nuo didelio psichinio skausmo, tačiau pasąmonėje nuslopintas noras tebeegzistuoja, laukdamas progos vėl tapti aktyviu ir galiausiai vietoj tos nuslopintos idėjos pasiunčia į sąmonę iškreiptą ir neatpažįstamą surogatą, kurį lydi tie patys skausmingi išgyvenimai.

Terapeutas pagal išoriniame pasaulyje išreikštus simptomus privalo atsekti jų atspindimas nuslopintas vidinio pasaulio idėjas, o paskui kartu su pacientu ieškoti sprendimo, kuris tenkintų labiau nei tas, kurį pateikia slopinimo mechanizmas. Toks sprendimas gali rastis įvairiais būdais. Pacientas gali pripažinti, kad norą reikėjo pripažinti nuo pat pradžių ir stengtis jį išpildyti arba kad noras iš esmės buvo netinkamas ir jo reikėjo kur kas lengviau atsisakyti. Arba noro energiją reikėjo nukreipti kūrybingesniam tikslui pasiekti. Taigi terapeuto aiškinimas privalo atkurti nuslopintą paciento gyvenimo istoriją taip, kad pacientas imtųsi ją ištaisyti.

ELGESIO IR GRUPĖS PSICHOLOGIJOS ĮTAKOS SUPRATIMAS

Nors nuo pradžių Freudas dėmesį sutelkė į terapinį psichoanalizės vaidmenį, vėliau jis, bandydamas suvokti socialines grupes ir netgi ištisas kultūrines sistemas, atidžiau ėmė analizuoti savo darbo svarbą. Savo darbe apie grupės psichologiją Freudas aprašė „nesąmoningą grupės gyvenimą", tuos modelius bei santykius, kurie glūdi po grupės egzistavimo paviršiumi, tačiau veikia tos grupės darbą tiesioginiais ir dažnai nepaaiškinamais būdais. Jis pradėjo nuo to, kad grupės elgesys dažnai yra visiškai nesuderinamas su tuo, ko galima tikėtis iš suaugusių protingų žmonių sambūrio, ir atrodo pagrįstas vaikiškais impulsais. Atrodo, kad kažkokia primityvi arba instinktyvi jėga išstumia grupę iš normalių logiškai paaiškinamų ribų. Grupės „protas" yra padrikas, impulsyvus, chaotiškas ir sutrikęs. „Grupė yra neįtikėtinai patikli ir pasiduodanti įtakai, ji neturi kritinių savybių, ir jai neegzistuoja neįmanoma," – rašė Freudas (1955, p. 28). „Ji mąsto vaizdiniais, sukeliamais asociacijų ... ar jie atitinka tikrovę, niekada nėra tikrinama jokia logiškai pagrįsta funkcija. Grupės jausmai visuomet labai paprasti ir išryškinti. Taigi grupei nepažįstama nei abejonė, nei netikrumas."

Niekur kitur grupės sutrikimas nėra toks akivaizdus kaip santykiuose tarp grupės ir jos lyderio. Grupės nariai labai trokšta būti vadovaujami, ir tikisi rasti ką nors, kas padėtų išsipildyti jų troškimams, o lyderis matomas kaip asmuo, galintis įkūnyti grupės svajones. Tačiau lyderiai ir grupės egzistuoja tikrovėje, kuri nėra jiems pavaldi, todėl jų padėties realybė privers juos imtis to, kas daugiau ar mažiau neatitiks grupės troškimų. Be to, dažnai lyderiai turi savo idėjų dėl grupės veiklos krypčių, ir tos idėjos gali smarkiai skirtis nuo grupės narių troškimų. Bet kuriuo atveju lyderis netenka savo grupės pasitikėjimo ir taip (bent jau simboliškai) pelno jos neapykantą. Tuomet lyderius turi slėgti ypatingas kaltės jausmas, kurį jiems užkrauna grupė, ir kartu būti grupės pavydo ir priekaištų objektu. Pasak A. K. Rice'o (1965, p. 11), gerai žinomo iš darbų apie santykius grupėse:

> Šalininkai pasikliauja, kad jų lyderis nusakys jų tikslus, nustatys kelius jiems pasiekti ir ves jų link. Lyderis, kuris nepadaro to (arba kuris bent susvyruoja), ką kartais jam neišvengiamai tenka daryti – atima iš savo sekėjų pasitenkinimą ir todėl užsitarnauja jų neapykantą. ... Ši neišvengiama abipusė priklausomybė didina ir lyderio, ir sekėjų poreikį gintis nuo griaunamosios potencialaus abipusio priešiškumo jėgos.

Freudas, pasinaudojęs pirminės grupės „mokslinio mito" įvaizdžiu, pavaizdavo lyderio ir grupės santykius. Šiame mite pasakojama apie laikus, kai tėvas valdė kelis sūnus, kurie ir gerbė tėvą, ir kartu jo neapkentė. Kai neapykanta ir baimė tapo nebepakeliama, jie susimokę nužudė jį, ir tai sukėlė nenusakomą kaltės jausmą. Kurį laiką teko gyventi be tėvo ir lyderio, o paskui vienas iš brolių tapo lyderiu, tačiau tik po to, kai prisiėmė atsakomybę dėl tėvo nužudymo ir kartu didžiulę kaltės naštą.

Be abejonės, šiame mite yra analogija su individo kova, kai siekiama nugalėti tėvo įtaką, t.y. realybę įtvirtinančią jėgą jo/jos gyvenime. Tačiau galime manyti, kad tokia pat raida vyksta socialinėse grupėse ir socialinėse organizacijose. Kadangi grupės susiburia tam, kad galėtų kontroliuoti aplinkui esančią pasaulio dalį – nesvarbu, ar tai socialinis, ar gamtos pasaulis – jos neišvengiamai daro žalą tam pasauliui, ir už tai, turi prisiimti tam tikrą kaltės naštą. Tačiau kai grupės lyderis ima kalbėti grupės vardu (arba yra su ja sutapatinamas), jos nariai savo kaltę gali perkelti ant lyderio pečių. Tuomet, pripažinę lyderyje slypintį blogį ir naštą, kurią jis neša, grupė gali sukilti prieš jį/ją ir taip sukurti neišvengiamą įtampą tarp grupės ir jos lyderio. Ši įtampa nuslopinama ir nustumiama į grupės pasąmonę, todėl ji sukuria modelius, kurie neiškyla į paviršių, bet kontroliuoja grupės elgesį.

Šiuo požiūriu grupės ir organizacijos individo asmenybės ir psichikos raidai gali būti kur kas svarbesnės, negu gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Individai grupėmis ir organizacijomis naudojasi ne tik tam, kad pasiektų nustatytus tikslus, bet ir kaip tiesioginiais poreikių tenkinimo šaltiniais, kaip saugumo jausmo teikėjais, kaip apsauga nuo smarkiai kintančio pasaulio užgaidų. „Dauguma mūsų išrastų organizacijų ar kontrolė, kurią priimame savo kasdieniame

gyvenime, yra ne tiek konstruktyvios pastangos išspręsti mūsų problemas, kiek apsauga nuo mūsų pačių ne itin giliai paslėptų primityvių impulsų" (Rice, 1965, p. 84). Ši mintis ypač svarbi tuo, kad parodo, jog sudėtingų organizacijų negalima vertinti atskirai nuo jų svarbos individo raidai. Organizacija nėra vien instrumentas ar metodas, kuriuo individas arba grupė gali pasinaudoti, o paskui perduoti kam nors kitam; priešingai, grupės, organizacijos yra neatskiriamos nuo asmenybės raidos – ji pati yra tiesioginė įtakos ir vertybių, vilčių, siekių, svajonių ir troškimų teikėja. Individo santykis su grupe, organizacija, pagaliau visuomene yra pagrindinis dalykas stengiantis suvokti žmogaus padėtį.

Dauguma žmonijos pastangų skirta vieninteliam uždaviniui – rasti racionalią dermę tarp (šio) individo (autonomijos) poreikio ir kultūrinių grupės poreikių.

Sigmundas Freudas

INDIVIDO AUTONOMIJA IR KULTŪRINIAI APRIBOJIMAI

Freudas tai žinojo labai gerai, todėl savo veikale „Civilizacija ir jos trūkumai" *(Civilization and Its Discontents*, 1961) savo kritinę įžvalgą nukreipė į civilizacijos poveikio žmogaus pasitenkinimui tyrimą. Šiuo požiūriu civilizacija reiškia apribojimą, reikalavimą, kad individas atsisakytų dalies savo autonomijos ir paklustų grupės keliamiems apribojimams. Nors ir pripažįstame, kad negalime būti visiškai laimingi gyvendami socialinį gyvenimą, vis dėlto mus traukia kultūros teikiami saugumas ir solidarumas. Tai sukuria įtampą tarp individo pastangų siekti tam tikros savo individualumo raiškos ir kultūros pastangų siekti paklusnumo bei tvarkos. Freudas (1961, p. 43) nurodė, kad ši įtampa persismelkia visur: „Dauguma žmonijos pastangų skirta vieninteliam uždaviniui – rasti dermę tarp (šio) individo (autonomijos) poreikio ir kultūrinių grupės poreikių."

Kadangi kartu dirbame ir gyvename, negalime išvengti savo santykių su kultūra dviprasmybės. Susiduriame su meilės ir neapykantos, patrauklumo ir pasibjaurėjimo sąveika, kurią Freudas aprašė kaip gyvenimo ir griovimo bei mirties instinktus. Gyvenimo siekiame per civilizaciją ir jos teikiamą vienybę bei tęstinumą, tačiau turime paklusti ir mirties instinktui. Freudas (1961, p. 69) pastebėjo, kad mūsų „polinkis į agresiją yra pirminė, atsinaujinanti instinktyvi žmogaus savybė... ji yra didžiausia kliūtis civilizacijai". Mums tik lieka padaryti išvadą, kad civilizacija yra didžiulė kova tarp gyvenimo instinktų, *Eroso*, ir mirties instinkto, *Thanatos*, kova, kuri individui gali sukelti tik kaltės jausmą ir slopinimą.

Kaip Marxas sakė, mes „kenčiame, esame priklausomi ir riboti sutvėrimai", kurių troškimų tenkinimas priklauso nuo išorinio pasaulio (*Tucker*, 1978, p. 115). Tačiau, kaip nurodė Freudas, mūsų kultūra, ribodama mūsų laisvę ir nepriklausomybę, atrodo, gali tik trukdyti tiems troškimams. Taigi prieš mus vis labiau ribojantis socialinis pasaulis, teikiantis išorinius padėties ir atlygio simbolius, tačiau neleidžiantis reikštis mūsų individualybei. Kad augtume kaip asmenybės, privalome elgtis kūrybingai, kad galėtume pasaulį priderinti prie savo troškimų, ir galiausiai, kad peržengtume pasaulio apribojimus. Tačiau kūrybinga individualios asmenybės raiška yra būtent tai, ko labiausiai bijo organizacinė visuomenė.

KO GALIME IŠMOKTI?

Kaip, tyrinėdami viešąsias organizacijas, galime pasinaudoti Marxo, Weberio ir Freudo idėjomis? Be abejonės, visi komentarai, kurių galime rasti jų darbuose, gali būti tik netiesioginiai, kadangi viešosios organizacijos nebuvo nė vieno iš jų pagrindinė tema. Tačiau visuose jų darbuose galime rasti idėjų, padėsiančių geriau suprasti viešųjų organizacijų vaidmenį mūsų gyvenime. Marxo, Weberio ir Freudo darbuose aptiksime bendrų temų, kuriomis galėtume vadovautis studijuodami viešųjų organizacijų gyvenimą arba užuominų apie mūsų dalyvavimą viešosiose organizacijose.

Be abejo, visų trijų mokslininkų nuomone, pirmaeilis naujųjų laikų žmogaus uždavinys yra rasti efektyvų ryšį tarp individo ir visuomenės. Tiksliau, atsižvelgdami į visuomenės sudėtingumą ir racionalizaciją, Marxas, Weberis ir Freudas vaizduoja individą, kovojantį su organizacinėmis visuomenės jėgomis, ypač su tokiomis, kurios atstovauja sudėtingoms biurokratijoms – tiek privačioms, tiek ir viešosioms. Šioje knygoje viešosios organizacijos analizuojamos panašiai, nors galbūt kitokiais terminais apibūdinami individo ir organizacijos santykiai – tokiais terminais, kaip vadybos stilius, santykiai su klientais. Taip pat objektyviai turime vertinti ir pagrindinį individo bei visuomenės ryšį.

Pagrindinė mūsų šiandienos studijoms reikalinga Marxo, Weberio ir Freudo mintis gali būti būtent ta, jog mums reikia perspektyvos, kad suvoktume pasaulį ir mūsų vietą jame, reikia objektyvaus sudėtingų organizacijų įtakos mūsų gyvenimui pažinimo, ir dar daugiau. Gal Marxas, Weberis ir Freudas norėjo įrodyti, jog mūsų asmeninis ir kolektyvinis išlikimas priklauso nuo to, kaip, gyvendami didelių ir sudėtingų organizacijų visuomenėje, išugdysime protą ir užuojautos jausmą.

Mūsų asmeninis ir kolektyvinis išlikimas priklauso nuo to, kiek išugdysime savo protą ir užuojautos jausmą, kadangi gyvename ir dirbame didelių ir sudėtingų organizacijų visuomenėje.

SAVO APLINKOS VALDYMAS

Kodėl norėtume sukurti tokią teoriją? Kokių tikslų galime pasiekti sukaupę tokios informacijos? Viena iš priežasčių galėtų būti – noras naudingai sau valdyti fizinę ir socialinę aplinką. Pavyzdžiui, daugiau norime žinoti apie energijos šaltinius, kad apsirūpintume šiluma ir apsisaugotume nuo vieno iš pavojų, kuriais grasina aplinka. Žinodami, kaip žmonės reaguos tam tikrose situacijose, kurias galime keisti, panašiai galime bandyti keisti ir žmonių elgesį. Pavyzdžiui, jeigu žinome, kad individo motyvaciją dirbti veikia padi-

dintas prestižas, galime elgtis taip, kad pasiektume norimą rezultatą. Šiuo atveju ieškome informacijos, kad paaiškintume priežastinius ryšius ir numatytume rezultatus bei valdytume elgesį.

Žinių siekimas norint valdyti rodo, kad mes labiausiai esame suinteresuoti instrumentine informacija, tokia, kuri siūlo tinkamas priemones konkrečiam tikslui pasiekti. Jei mūsų tikslas yra aukštesnis gamybos lygis, turime žinoti, kokie žingsniai gali nuvesti prie to tikslo. Tokios žinios nedaug pasako apie tai, kokių mums derėtų siekti tikslų, jeigu tie tikslai nesuprantami kaip priemonės didesniems tikslams pasiekti. Toks žinojimas gali būti efektyviai panaudotas siekiant jau užsibrėžtų tikslų.

KITŲ ASMENŲ KETINIMŲ AIŠKINIMAS

Valdyti – tai ne vienintelis tikslas, kurio siekiame žiniomis. Galime siekti žinojimo, kad suprastume ir išsiaiškintume kitų asmenų ketinimus. Šiuo požiūriu individų poelgius suprantame kaip turinčius specifinę prasmę tiems individams ir grindžiamus ta prasme, t.y. suprantame, kad visi veiksmai kyla iš individualių veikėjų ketinimų. Kad suprastume, kas vyksta kiekvienoje situacijoje, turime ne tik stebėti individus, bet ir suprasti motyvus bei ketinimus, glūdinčius už jų veiksmų. Kai kurie teoretikai vartojo terminą *elgesys* apibrėžti tam, kas gali būti stebima iš šalies, o terminą *veiksmas* apibūdinti tam, ką ketina daryti individas. Iš tokios formuluotės aišku, kad individo elgesys iš šalies gali atrodyti visiškai kitaip, negu jis/ji ketina pasielgti. Prisiminkime pasakojimą apie Johną ir Carol I skyriuje, kuriame nurodėme, kad mūsų požiūris smarkiai veikia suvokimą.

Jeigu norime suprasti kitų asmenų ketinimus, jų savo veiksmams suteikiamą prasmę, turime nuveikti daugiau, o ne vien aprašyti jų elgesį. Turime paaiškinti jų veiksmus, tai yra bandyti suprasti jų ketinimus. Mes siekiame *interpretuojančios* informacijos, kuri leistų komentuoti prasmę ir reikšmę, žmonių suteikiamą savo veiksmams. Klausiame: kokia buvo prasmė? Ką ji bandė padaryti? Aiškindamiesi pasiekiame supratimą ir galime atkurti paties individo požiūrį į pasaulį. Suprasti asmenį – vadinasi, žinoti prasmę ir reikšmę, jo teikiamą įvykiams.

IŠSILAISVINIMAS IŠ VARŽANČIŲ PERSPEKTYVŲ

Žinių galime siekti ir dėl kitko – kad išsivaduotume iš minties ir veiksmo modelių, kuriuos priėmėme ir netgi pasidarėme nuo jų priklausomi, tačiau jie neatspindi tikrųjų mūsų poreikių ir interesų. Šios rūšies žinios leidžia išplėsti ribas, kurias mums primeta realybė, ir matyti ateities teikiamas galimybes. Šia prasme savo gyvenimą suvokiame kaip priklausomą nuo požiūrio į jį, nuo *realybės*, kuri mums atrodo natūrali ir nekintama, tačiau iš tiesų ji yra socialinių procesų rezultatas, dėl kurio ir patikėjome jos teisingumu. Jeigu šis procesas bent kiek būtų šališkas, jeigu mes susikoncentruotume tik į vienus įvykius ar aiškinimus, o kitus nustumtume į šalį, mus gali riboti galimų veiksmų skalė. Ypač jei tikrą realybės apibrėžimą mums primetė esantieji valdžioje, tai yra mes paprasčiausiai priimame vyraujantį (valdančiojo) požiūrį, tokiu atveju būsime suklaidinti. Mums atrodys, jog mūsų galimybės ribotos, nors iš tiesų jos bus didelės. Mus taip gali užvaldyti tai, kuo tikime, kad jau nebemanysime, jog tai įsitikinimai, ir užmiršę, kokie jų šaltiniai, pasiduosime kraštutinei valdymo formai – valdymo, kurio net nepastebi valdomieji.

Kritiškas požiūris leidžia išplėsti savo perspektyvas, įžvelgti mus ribojančias sąlygas, ir rasti galimybių geriau bei išsamiau išreikšti savo galimybes. Freudas moko, kad tokios žinios pagerina mūsų savivoką, suteikia galimybių pasikeisti, o Marxas moko, kad tokios žinios mums geriau leidžia suvokti socialines sąlygas ir atveria galimybes socialinei kaitai. Bet kuriuo atveju mūsų įgytos žinios ne tik leidžia, bet ir verčia veikti didesnės autonomijos ir atsakomybės linkme.

IŠVADA

Esama daug priežasčių, kodėl trokštame žinių, ir daug būdų pasinaudoti instrumentinėmis, aiškinamosiomis ir kritinėmis studijomis. Tolesniuose skyriuose sužinosime, kad visi šie trys aspektai atsispindi požiūriuose į praktinį ir mokslinį suvokimą, ir kad tie požiūriai mūsų dėmesį nukreipia į skirtingas puses. Tačiau kol kas

iš Marxo, Weberio ir Freudo išmokome tai, kad įvaizdis slepia realybę. Gali paaiškėti, kad objektyvi realybė yra tik iliuzija; ją suvokus gali išaiškėti sąlygos, kurios mums atrodo itin ribojančios tiek mus pačius, tiek visuomenę. Dar daugiau – suvokiame, kad moderniosios visuomenės pasaulį vertinti mus skatina iš instrumentinių pozicijų, ir tokio požiūrio atsisakyti yra labai sunku, tačiau labai svarbu... Ko tokiomis sąlygomis galime tikėtis iš viešųjų organizacijų teorijos?

ŠALTINIAI

Freud, Sigmund. *The Origin and Development of Psychoanalisis*. Chicago: Regnerry, 1955.

Freud, Sigmund. *Civilization and Its Discontents*. New York: Norton, 1961.

Giddens, Anthony. *Capitalism and Modern Social Theory*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1947.

Marcuse, Herbert. "Industrialism and Capitalism in the Work of Max Weber". In *Negations: Essays in Critical Theory*, translated by Jeremy J. Shapiro, pp. 201–226. Boston:Beacon Press, 1968.

Mommsen, Wolfgang J. *The Age of Bureaucracy*. New York: Harper&Row, 1974.

Rice, A. K. *Learning for Leadership*. London: Tavistock, 1965.

Tucker, Robert C., ed. *The Marx–Engels Reader*. New York: Norton, 1978.

Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1947.

TREČIAS SKYRIUS

POLITINIS PAVELDAS: NUO WILSONO IKI WALDO

Viešųjų organizacijų paskirtis pirmiausia yra siekti viešai apibrėžtų socialinių vertybių, o jų nariams tenka ypatinga našta, kokios neturi kiti – visuomet elgtis laikantis demokratijos normų. Ir padėdami nustatyti visuomenės tikslus, ir padėdami jų siekti, viešųjų organizacijų nariai turi atsižvelgti į tas vertybes, kurios šioms organizacijoms suteikia išskirtinumą. Šiuo požiūriu viešieji administratoriai privalo padėti išplatinti pagrindinius visuomenės politinius įsipareigojimus, be to, pavyzdį turėtų rodyti jie patys. Dėl to viešojo administravimo tyrimai turi apimti ne tik socialinę, bet ir politinę teoriją, kuri padeda suvokti, kaip viešosios organizacijos gali padėti ugdyti demokratinę visuomenę.

Tokia politinė viešųjų organizacijų teorija turėtų būti vienintelė ir svarbiausia viešųjų organizacijų tyrėjų tema, tačiau keista – istoriškai pirmenybė teikiama ne tiems dalykams, kuriuos natūraliai sietume su demokratine politine teorija. Dažnai teisingumo, lygybės ir dalyvavimo klausimai vietą užleisdavo efektyvumui, metodikai ir valdymui. Vis dėlto politinė viešųjų organizacijų teorija buvo sukurta ir planuotai, ir savaime.

Tai buvo svarbi mintis Dwighto Waldo įžvalgiame veikale „Administracinė valstybė“ (*The Administrative State,* 1948). Savo knygoje

Waldo siūlė pasekti viešojo administravimo raidą šio amžiaus pirmojoje pusėje remiantis politine ir idėjų istorija. Vėliau jis rašė (1965, p. 6):

> Atidžiai skaitant literatūrą apie viešąjį administravimą iš politinės teorijos pozicijų, atrodė visiškai teisinga, nors ir paradoksalu, jog juos siejo politinė teorija: paradoksalu todėl, kad rašiusieji autoriai dažnai manė arba tvirtino, kad jie tolsta nuo malonaus fantazavimo ir, įsiskverbę į faktų pasaulį, imasi sunkios, svarbios užduoties išsiaiškinti, kaip šių laikų valdžia atlieka ir kaip turėtų atlikti savo funkcijas.

Waldo supratimu, ankstyvieji autoriai rašė apie tokius grynai teorinius dalykus, kaip geras gyvenimas, valstybės veiksmų kriterijai, kas turėtų valdyti.

Jiems iškilo teoriškai svarbių klausimų, ir jų atsakymai buvo tam tikra politinės teorijos forma – viešųjų organizacijų politinė teorija. Waldo tvirtino, kad politinė teorija mūsų amžiuje tikriausiai yra pati svarbiausia, kadangi ji konkrečiai nurodo, kokius ketiname prisiimti įsipareigojimus, kad organizacinėje visuomenėje galėtume tvarkyti valstybės reikalus.

Ankstyvieji darbai apie viešąjį administravimą ne tik buvo viešųjų organizacijų politinė teorija, bet ir davė toną vėlesniems darbams iš šios srities. Pagal tai, ką įtraukė arba ko atsisakė ankstyvieji autoriai, buvo apibrėžtas viešasis administravimas ir jo ryšys su platesne politine sistema. Dėl šios priežasties ankstyvųjų autorių darbai ir jų įtaka administracijos teorijai bei praktikai leis mums geriau suprasti pagrindines metaforas, kurios tebėra esminis dalykas bandant suvokti viešąsias organizacijas.

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEORIJOS PRADŽIA

Šio amžiaus pradžioje, dar prieš atsirandant formalioms viešojo administravimo studijoms, daugelis praktikų ir teoretikų rašė apie administracinių agentūrų vaidmenį valstybės veikloje. Mūsų valstybingumo pradžioje labiausiai dėmesio vertos buvo Alexan-

derio Hamiltono *(Alexander Hamilton)* ir Thomo Jeffersono *(Thomas Jefferson)* mintys. Hamiltono administracinė teorija, išdėstyta Federacijos raštuose (*Federalist papers*) ir vėliau jo paties, kaip vykdomosios valdžios nario, įgyvendinta, teigė stiprią nacionalinę vyriausybę su gana plačiais vykdomosios valdžios įgaliojimais. Leonardas White'as (*Leonard White*, 1948a, p. 510) šią poziciją apibūdina kaip išaugusią iš tam tikrų elitinių federalistams būdingų tendencijų: „Federalistų teikiama pirmenybė vykdomajai valdžiai puikiai atspindi jų nepasitikėjimą žmonėmis. Jų nuomone, protingai suvokti gerą valstybės politiką gali tik gerai išsimokslinę ir dalykiški žmonės su išlavintu protu bei didele patirtimi, trumpiau tariant, aukštesniųjų klasių žmonės."

Tačiau Hamiltonas, remdamasis ir administraciniu principu, pirmenybę teikė vykdomajai valdžiai. Pagal šį principą, kad veikla būtų efektyvi, ji turi būti aiškios krypties, o tokią kryptį gali nurodyti tik vienas šaltinis – vieninga vykdomoji valdžia. Svarstant įstatymus svarbu sutarimas ir diskusijos, todėl vykdomoji valdžia negali gerai funkcionuoti be įsakymų vienovės, vieno galutino arbitro, kurio sprendimams paklūsta visi. Be to, vienam pareigūnui galima užkrauti atsakomybę už jos/jo veiksmus, nes vienas įgaliojimų centras reiškia vieną atsakomybės centrą. Stipriai vykdomajai valdžiai teikiama pirmenybė nesikirto su Hamiltono numatoma tam tikra decentralizacija valstijos ir municipaliniu lygiu, tačiau ji neabejotinai reiškė tam tikrą administracinę struktūrą nacionaliniu lygiu (*Ostrom*, 1973, p. 81–88).

Jeffersonui, priešingai, administravimo ir organizacijos problemos atrodė tiesiogiai susijusios su demokratijos sąvokos plėtra. Lyntonas Caldwellas *(Lynton Caldwell*, 1944, p. 23–30) nurodo du pagrindinius principus, kurie ir buvo Jeffersono administracinės teorijos esmė: „Vyriausybė turi būti decentralizuota tiek, kad kiekvienas pilietis galėtų dalyvauti tvarkant valstybės reikalus ir ...vyriausybė turi mokyti žmones politinės išminties ir ugdyti savimi pasitikinčius piliečius." Priešingai nei Hamiltonas, kuris vykdomajai valdžiai siūlė suteikti plačius įgaliojimus veikti savo nuožiūra, Jeffersonas tvirtino, kad vykdomoji valdžia turi paklusti griežtiems teisiniams ir konstituciniams apribojimams, kurie užtikrintų pareigūnų atsakomybę. Nors galima būtų manyti, kad Jeffersonas

greičiau praktiškai patvirtina, o ne neigia federalistų požiūrį į nacionalinę administracinę sistemą, tiesa yra ir tai, kad Jeffersonas davė toną ir sukūrė dvasią, kuri ilgainiui turėjo smarkiai paveikti viešųjų organizacijų raidą. Iš tiesų galima teigti, kad Hamiltono ir Jeffersono teorijų pagrindai išryškino tuos svarbius konfliktus, kuriuos patiria šiandieninė viešojo organizavimo teorija.

DEMOKRATIJOS PLĖTOJIMAS

Nors kitą šimtmetį viešojo administravimo raidoje įvyko svarbių poslinkių, išsamaus ir sąmoningo viešojo administravimo tyrimo nebuvo iki pat XIX a. pabaigos, o kai toks tyrimas buvo atliktas, jis neabejotinai atspindėjo specifinius to meto politinės sistemos bruožus. Per tą laikotarpį Jeffersono įsipareigojimai demokratijai buvo gana tvirti, tikriausiai netgi tvirtesni, negu numatė JAV įkūrėjai, 1787 m. konstitucinio suvažiavimo dalyviai (ir, žinoma, Hamiltonas). Buvo sukurta labai decentralizuotos vyriausybės teorija. Vietinių vyriausybių, įskaitant miestų, apskričių ir specialiųjų rajonų valdžią, veikla buvo gana autonomiška. Atskiros valdžios šakos buvo atskirtos viena nuo kitos, pavyzdžiui, per renkamus, o ne skiriamus teisėjus, ir todėl galėjo veikti gana nepriklausomai. Nors šis požiūris buvo patrauklus dėl daugelio priežasčių, bet jis kėlė ir problemų. Pernelyg dažnai autonomija tampa arogancija, atskyrimas – izoliacija, o nepriklausomybė virsta kaprizu. Veikiama vis dar galiojančios sistemos, kad valstybiniai postai suteikiami už politines paslaugas, vyriausybė tapo ne tik pakrikusi, bet ir neorganizuota, o kartais tiesiog nesąžininga.

Ankstyvieji viešojo administravimo tyrėjai iš esmės buvo reformuotojai, ketinę atkurti valdžios padorumo jausmą. Tačiau plačiąja prasme jų misija, kaip jiems patiems atrodė, yra plėtoti demokratiją, parodyti, kad ir naujausiomis sąlygomis demokratija gali būti išsaugota. Šie autoriai (akivaizdžiai ar tariamai) buvo politikos teoretikai, kuriems rūpėjo teorinė užduotis – bendrais bruožais apibūdinti įgyvendinamą demokratinę sistemą. Dėl šios priežasties daugumoje ankstyvųjų formuluočių viešajame administravime nurodoma normatyvinių aspektų svarba. Pavyzdžiui,

Leonardas D. White'as (1948, p. 10), kurio „Viešojo administravimo studijų įvadas" (*Introduction to the Study of Public Administration)* daugelį metų buvo pavyzdinis šios srities vadovėlis pastebėjo, kad „viešojo administravimo tyrinėjimas ... turi būti susijęs su platesniais politinės teorijos apibendrinimais, tokiais kaip teisingumas, paklusnumas ir valstybės vaidmuo žmonių reikalų tvarkyme". Kartu tie autoriai buvo ir praktiški žmonės, kuriems rūpėjo nustatyti specifinius mechanizmus, galėsiančius padėti jiems atsiliepti į vis labiau urbanizuotos technologinės visuomenės, kurioje patys atsidūrė, poreikius. Vienas būdų pasiekti šį tikslą būtų formaliau tyrinėti vis didėjančią valdžios administracinę veiklą.

WILSONO „VERSLININKIŠKAS" POŽIŪRIS

Pagrindinį toną tokiam viešojo administravimo tyrimui savo straipsnyje davė Woodrowas Wilsonas (*Woodrow Wilson*, 1987). Jis teigė, kad viešojo administravimo tyrėjai iki tol domėjosi tik sandaros klausimais ir ignoravo aktyvią valdžios agentūrų veiklą. Tačiau, ypač vyriausybei stiprėjant, toji veikla tapo vis labiau regima ir kėlė daugiau problemų. Wilsonas teigė, kad dėl šios priežasties „struktūrai darosi sunkiau vadovauti, negu ją sukurti" (p. 209). Kad surastume nors kokį vyriausybės veiklos efektyvumo matą, Wilsonas administracinio vadovavimo modelių siūlė ieškoti privačiajame sektoriuje.

Pastaroji idėja iš dalies atsirado iš verslo administravimo patirties, sukauptos per tą laikotarpį, ir padidėjusio dėmesio bendram mokslinės verslo vadybos tyrimui. Verslo administracijos mokslas atsirado šiek tiek anksčiau greitai augančio verslo visuomenėje, kuriai būdingos išimtinės teisės vadovams ir kuri daro didelę socialinę įtaką. Be to, neatsilikdamas nuo bendro mokslo vaidmens išaugimo šį (XX) amžių, verslas visiškai perėmė technologiją, taikydamas ją ne tik mašinoms, bet ir žmonėms. Neatsitiktinai ankstyvosios verslo organizacijos buvo panašios į mašinas; mašina įkūnija efektyvumą, todėl ji atrodė tinkamas modelis tiek žmonių organizacijoms, tiek ir gamybai. Šias savybes lengva perkelti į viešąjį sektorių.

Iš verslo srities Wilsonas išmoko, kad administracinis efektyvumas, kaip ir administracinė atsakomybė, padidės įdiegus atskirus valdžios centrus, kontroliuojančius pagrindines hierarchines struktūras. Wilsono ir daugelio kitų, rašiusių ankstyvuoju periodu, požiūriu, vyriausybinės valdžios struktūra turėtų būti labiau integruota ir centralizuota. Pasak Wilsono, atsakomybė už valstybės veiksmus, kad būtų užtikrinta patikima ir efektyvi veikla, turėtų būti atiduota į vienas valdžios rankas. Wilsonui neatrodė, kad šis požiūris nevisiškai gali atitikti demokratinius decentralizacijos ir visuomenės dalyvavimo principus. Priešingai, jis rašė, kad „valdžia nekelia jokios grėsmės, nebent gali būti neatsakinga ... jeigu ji bus atiduota tarnybų ir jų padalinių vadovams, ją bus labai lengva stebėti ir tikrinti“ (p. 213–214).

Žinoma, gali kilti klausimas, ar tradicinis verslo interesas – gamybos našumas, pasiekiamas per organizavimą hierarchiniu principu, yra taip lengvai perkeliamas į viešąjį sektorių, kuriam būdingi nelabai apibrėžti tikslai ir pliuralistiškesnis sprendimų priėmimo procesas, visuomenės priežiūros poreikis. Tačiau Wilsono mintis aiški: siekdama demokratijos, vyriausybė turi vadovautis verslo modeliu, netgi kai jis atrodo nedemokratiškas. Vėliau Waldo (1948, p. 200) taip apibendrino ortodoksinio požiūrio atsiradimą po Wilsono: „Buvo manoma ir neginčijamai teigiama, kad efektyvumo būdai ir jo matavimo priemonės yra tos pačios visoms administravimo formoms: demokratija, jeigu jai lemta išlikti, negali ignoruoti centralizavimo pamokų, hierarchijos ir disciplinos.“

Administravimas yra už politikos tikrosios sferos. Administravimo klausimai nėra politiniai. Nors politika nubrėžia administracijos tikslus, negalima toleruoti, kad būtų manipuliuojama jos paslaugomis.

Woodrowas Wilsonas

Kad administracinės įstaigos dirbtų efektyviai ir pagal verslo principus, buvo būtina jas izoliuoti nuo politinių procesų kaprizų. Tai ir buvo Wilsono teorijos apie politikos ir administravimo

atskyrimą pagrindas: „Administravimas yra už politikos tikrosios sferos ribų. Administravimo klausimai nėra politiniai. Nors politika nubrėžia administracijos tikslus, negalima toleruoti, kad būtų manipuliuojama jos paslaugomis“ (1887, p. 210). Politikos srityje turi būti aptariami reikalai ir priimami sprendimai dėl valstybės interesų politikos, administracijos srityje politiką turi įgyvendinti neutrali profesinė biurokratija. Atskyrę šias sritis, Wilsono nuomone, pasieksime deramą pusiausvyrą tarp demokratiško reagavimo ir administracinės kompetencijos. Wilsono darbuose randame dvi pagrindines temas, kurios per beveik visą viešojo administravimo tyrinėjimo istoriją buvo pagrindinis dėmesio objektas: įsivaizduojamas politikos ir administravimo atskyrimas ir mokslinių administracinio valdymo principų, padedančių pasiekti organizacinio efektyvumo, paieškos. Kaip matysime, netgi šiandien šie dalykai tebėra pagrindiniai vyraujančiame, arba ortodoksiniame, viešojo administravimo aiškinime.

POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS

Ankstyvųjų viešojo administravimo tyrimo krypčių analizė išryškina dvi įdomias, nors šiek tiek prieštaringas, minties sroves. Esama požiūrio, kad viešąjį administravimą išskiria jo ryšys su vyriausybiniais procesais ir kad šis ryšys ypatingą dėmesį skirti reikalauja tokiems normatyviniams dalykams kaip teisingumas, laisvė ir atsakomybė. Pagal kitą požiūrį, jei sprendimai priimami demokratiškai, jų įgyvendinimas priklauso nuo tokių pat vadybos metodų, kokie taikomi ir privačiame sektoriuje. Pastarojo požiūrio populiarumą lemia politikos ir administravimo dichotomija, kurios simbolinę reikšmę sunku pervertinti.

Tačiau dažnai simbolis pranoksta realybę. Daugelis ankstyvųjų autorių, rašiusių viešojo administravimo tema, pernelyg daug reikšmės teikė politikos ir administravimo dichotomijai, kaip ankstyvųjų teorinių darbų suvokimo raktui. Pavyzdžiui, Howardas McCurdy (*Howard McCurdy*, 1977, p. 19) politikos ir administravimo dicho-

tomiją aprašo kaip „Amerikos viešojo administravimo šventraštį". Tiesa, politikos ir administravimo dichotomiją minėjo ne vienas ankstyvasis autorius. Tačiau vargu ar ji yra „šventraštis". Be to, dichotomija nebuvo taip aiškiai apibrėžta, kaip linkę manyti daugumą vėlesniųjų apžvalgininkų.

Atrodo, šis (politikos ir administravimo) atskyrimas ypač griežtas žemesniajame lygmenyje, kur tarybos vadovo tipo valdžiai skiriamas politiko vaidmuo, o miesto valdytojui – administratoriaus. Tačiau netgi čia atsakomybės sritys dažnai susikerta. Stebina tai, kad politikos ir administracijos tarpusavio sąveika būdinga dviems darbams, kurie oficialiai minimi kaip propaguojantys griežtą politikos-administracijos dichotomiją: Franko Goodnowo (*Frank Goodnow*) „Politika ir administracija" (*Politics and Administration*, 1900) ir W. F Willoughby (*W. F. Willoughby*) „Naujųjų valstybių vyriausybė" (*The Government of Modern States*, 1936); abu autoriai užima labiau pagrįstą poziciją, negu įprastai manoma. Galima manyti, kad Goodnowas iš esmės nepritaria valdžios funkcijų skirstymui į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teismų.

TEORIJOS IR REALYBĖS SUDERINAMUMAS

Savo knygoje Goodnowas pirmiausia kritikuoja formalistinį požiūrį į vyriausybę – kad suprastum valdžios veiklą, pakanka išstudijuoti konstituciją ir suvokti kitus teisinius reikalavimus. Priešingai, jis tvirtina, kad griežtas valdžios atskyrimo principas, numatytas Jungtinių Valstijų Konstitucijoje, ne kartą buvo pažeistas. Todėl, kad teorija labiau atitiktų praktiką, reikėtų svarstyti formaliąją valdžių atskyrimo teoriją. Tai yra, valdžios praktika neatspindi teorijos, įstatymų leidybai priskiriančios politikos formavimo funkciją, o vykdomajai valdžiai – jos įgyvendinimą. Kaip nurodo Goodnowas, analitiniais tikslais visiškai įmanoma atskirti valstybės veiksmus, kurie yra „valios išraiška", nuo tų, kurie būtini „tai valiai vykdyti" (p. 15). Politika (valstybės valdymo teorija ir praktika) valstybės valios raiška rūpinasi įvairiose valstybės veiklos srityse, o administracija stengiasi tą valią vykdyti. Tačiau dvi pagrindinės valdžios funkcijos gali būti diferencijuojamos, todėl ne-

galima aiškiai apibrėžti valdžios institucijų, kurioms pavesta tas funkcijas vykdyti (p. 16). Nors įstatymų leidyba, kaip valdžios institucija, pirmiausia rūpinasi valstybės valios raiška, ji nėra vienintelė institucija, tai atliekanti, ir ta jos veikla netrukdo vykdyti veiksmų, darančių įtaką tos valios vykdymui. Taip pat ir valdžios įgaliotiniai, kuriems pavesta vykdyti valstybės valią, paprastai turi pakankamai įgaliojimų veikti savo nuožiūra, ir galima sakyti, kad jie reiškia valstybės valią.

Goodnowo komentarai apie centrinės ir vietinės valdžios santykius taip pat yra pamokomi. Jis pabrėžia, kad įstatymų leidybos centralizaciją paprastai lydi administracinė decentralizacija. Tokiu atveju vietinė administracinė įstaiga gali „keisti valstybės valios, kurią suformulavo valstybei atstovaujančios institucijos, raišką, kad pritaikytų, kaip manoma, vietos bendruomenės poreikiams" (p. 50). Nors Goodnowas primygtinai siūlo šiek tiek didesnę administracinę centralizaciją (kartu didesnę įstatymų leidybos autonomiją vietinei valdžiai), jo pateikta analizė visiškai prieštarauja politikos ir administracijos atskyrimui. Jo mintis aiški: formalų teisinį pagrindą valdžios pareigų atskyrimui, tiek horizontaliam, tiek vertikaliam, keičia pati valdžios praktika.

VALDŽIOS SUDEDAMŲJŲ DALIŲ DIDINIMAS

Panašiai galima kalbėti ir apie W.E. Willoughby įvairių valdžios funkcijų analizę. Nors savo ankstesnėje knygoje (*Willoughby and Willoughby*, 1981, p. 42) jis rašė, kad „vykdomosios valdžios funkcijos yra taikyti nacijos įstatymus po to, kai juos priėmė įstatymų leidyba ir išaiškino teismai", 1919 metų tekste (1936 metais pataisytame), Willoughby pripažįsta, kad tokia pozicija sudaro tam tikrų sunkumų. Jis sutinka, kad yra ne trys, kaip daugelis mano, vyriausybės dalys, arba valdžios, bet penkios vyriausybinės valdžios rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, teismai, elektoratas ir administracinė. Willoughby teigia, kad be tų trijų tradicinių valdžios dalių, turi būti pripažintas ir elektoratas, kadangi demokratijos sąlygomis valdžios šaltinis yra ne valdovas, o žmonės. Be to,

elektoratas vykdo savo „apibrėžtas ir išskirtines funkcijas“ (1919, p. 217). Reikėtų pripažinti ir administracinę valdžią, kadangi esama skirtumo tarp funkcijos „prižiūrėti, kad įstatymai būtų vykdomi, ir funkcijos iš tiesų vykdyti tai, ką numato įstatymai“ (p. 219). Pasak Willoughby, „vykdomoji funkcija iš esmės yra politinė, o administracinei funkcijai rūpi, kad būtų vykdoma tokia politika, kokią nustatė kitos institucijos“ (p. 220). Nors nesutinka su tradiciniu valdžių atskyrimu, Willoughby pripažįsta skirtumą tarp politikos formavimo krypčių nustatymo ir politikos vykdymo, nors tas skirtumas nėra absoliutus.

Kiekvienas (viešosios įstaigos darbuotojo) veiksmas yra besiūlis veiksmų laisvės ir veiklos tinklas.

Lutheris Gulickas

„BESIŪLIS VEIKSMŲ LAISVĖS IR VEIKLOS TINKLAS“

Lutheris Gulickas (*Luther Gulick*) straipsnyje „Politika, administracija ir naujoji sutartis“ (*Politics, Administration and the New Deal*, 1933) taip pat pripažįsta, nors išsako tai kitokiais žodžiais, kad sunku atskirti politiką ir administraciją. Gulickas savo teiginį grindžia administratoriams suteikta teise, vykdant savo įstatymų leidybos mandatą, veikti savo nuožiūra. Pasak Gulicko, „kiekvienas (viešosios įstaigos darbuotojo) veiksmas yra besiūlis veiksmų laisvės ir veiklos tinklas“ (p. 561). Nors kiekvienos institucijos skiriasi, jie įgyvendinami nuo organizacijos viršaus iki apačios. Netgi tie, kurie tiesiogiai bendrauja su žmonėmis, kartais turi elgtis savo nuožiūra, nors, kaip teigia Gulickas, taip įvyksta dažniau „prastai organizuotuose ir blogai valdomuose administraciniuose padaliniuose“ (p. 562). Bet kuriuo atveju, Gulicko nuomone, vis labiau būtinas administracinis lankstumas.

Praėjus laikams, kai valstybiniai postai buvo suteikiami už politines paslaugas, kai pastangos atitolinti administraciją nuo politikos neefektyvumo ir korupcijos buvo suprantamos, Gulicko nuomone, valdžia turės imtis naujo svarbaus vaidmens. Nacionalinė valdžia taps aukščiausiąja holdingo kompanija, „sudarančia ir nustatančia nuoseklų pagrindinį nacijos gyvenimo planą" (p. 566). Tokia puikiai organizuota visuomenė nedaug galimybių suteiks dalyvauti piliečiams. Gulicko nuomone, „demokratijos veikimo sėkmė turi priklausyti ne nuo piliečių išplėsto ir nuolatinio politinio aktyvumo, ir ne nuo ypatingų žinių ar mokėjimo spręsti sudėtingus klausimus" (p. 558). Akivaizdu, kad organizuotame, administruojamame ateities pasaulyje politikos ir administravimo dichotomija bus išardyta – piliečių turėta valdžia bus atiduota administratoriams.

POLITIKOS IR ADMINISTRACIJOS SĄVEIKA

Labiau įtikinamą praktinę ir teorinę politikos ir administracijos sampratą pateikia Leonardas White'as savo klasikiniame darbe „Viešojo administravimo studijų įvadas" (*Introduction to the Study of Public Organization*, 1984b). Sutikdamas, kad tam tikras politikos ir administracijos atskyrimas, nors neišreikštas žodžiais, glūdi pačiame jo pateikiamame viešojo administravimo apibrėžime, White'as pripažįsta ir šių dviejų sferų sąveiką. Ypač svarbi jam atrodo vis didėjanti „vykdomosios valdžios iniciatyva visuomenės interesų politikoje": ji pasireiškia kaip administratorių veiksmų laisvė įgyvendinant miglotus ir bendro pobūdžio teisės aktus ir kaip nuolat dirbančių valstybės tarnautojų patarimai bei konsultacijos teikiant esminių veiklos sričių siūlymus. Svarbu tai, kad administracinio personalo dalyvavimas formuojant politiką White'ui atrodo pranašumas: jų nešališkumas ir metodiniai įgūdžiai leidžia pateikti ypač gerų siūlymų. Vienoje vietoje White'as netgi rašo, kad biurokratai gali būti labiausiai tinkami formuoti politiką – nustatyti esmines veiklos sritis: „Administracija gali būti ta vyriausybės dalis, labiausiai pasirengusi formuoti tikrą valstybės politiką – nustatyti esmines veiklos sritis be neįveikiamo prielankumo kuriai nors vienai grupei" (p. 13). Nors ši mintis toliau nerutuliojama ir netyrinėjami specifiniai mechanizmai, galintys padidinti biurokratų dalyvavi-

mo politikos formavime galimybes, White'as nurodo, kad „demokratinė administracija" gali būti lygiagreti „demokratinei politikai", o kai kur netgi sutapti.

ADMINISTRATORIAI KAIP SVARBŪS POLITIKOS VEIKĖJAI

Bet kuriuo atveju (atsirandantis ortodoksinis požiūris) tai, kad administratoriai yra visiškai įtraukti į politinį procesą – penktojo dešimtmečio pabaigoje savo paskaitose apibendrino Paul H. Appleby (*Paul H. Appleby*). Appleby (1949) pirmiausia pastebi, kad mokslininkai ir praktikai politiką ir administravimą yra linkę vertinti kaip atskiras veiklos rūšis, o administratorių vaidmuo formuojant politiką – nustatant esmines veiklos kryptis, yra labai menkas arba jo visai nėra. Appleby įrodinėja, kad yra priešingai, t.y. administratoriai yra svarbūs politikos veikėjai, kurie įvairiais būdais veikia politikos formavimo procesą, ypač administracinės veiksmų laisvės srityje: „Administratoriai nuolat kuria taisykles ateičiai, nuolat nustatinėja, kas yra įstatymas ir ką jis reiškia veikloje" (p. 7). Be to, administratoriai daro įtaką politikai teikdami siūlymus įstatymų leidėjams. Taigi, pasak Appleby, „administravimas yra politikos formavimas" (p. 170). Bene labiausiai Appleby formuluotė išsiskiria savo filosofiniu tonu – demokratinėje visuomenėje, kurioje „visada daugiau politikos" (p. 27), visiškai normalu, kad administratoriai dalyvauja formuojant politiką. Toks dalyvavimas yra suprantamas demokratinėje visuomenėje, tačiau ir vėl atsiranda būtinybė analizuoti ryšį tarp administracinių veiksmų ir demokratinio valdymo.

IŠLIEKANTI POLITIKOS IR ADMINISTRACIJOS ĮTAKA

Goodnowo ir Willoughby pradinės formuluotės apie politikos ir administracijos atskyrimą rodo, kad jų požiūris į politiką ir administravimą yra ne toks griežtas, kaip daugelis manė ir net tebemano. Faktiškai abu pasisako prieš formalų teisinį požiūrį, kad valdžios veikla vykdoma pagal konstitucinį valdžių padalijimą į vykdomą-

ją, įstatymų leidybos ir teismų. Priešingai, Goodnowas ir Willoughby teigia, kad ryšys tarp tokių valdžios funkcijų, kaip politikos formavimas ir politikos įgyvendinimas, yra kur kas sudėtingesnis, negu buvo manyta iki šiol. Jie nagrinėja politikos ir administracijos ryšį, o ne skirtumus. Biurokratijos vaidmuo visame politikos formavimo veiklos krypčių nustatymo procese netrukus buvo ne tik pripažintas, bet ir pabrėžiamas. Tad galima tik stebėtis, kaip politikos ir administravimo dichotomija įgijo tokią stebėtiną simbolinę reikšmę, o tiksliau, kodėl ji vis dar vyrauja viešojo administravimo studijose.

SRITIES RIBOJIMAS

Mano nuomone, tebesitęsiančią politikos ir administracijos įtaką lemia trys priežastys. Pirmosios dvi kyla iš įdomaus ir svarbaus viešojo administravimo tyrinėjimų posūkio – jis atsirado Willoughby 1927 metų darbe „Viešojo administravimo principai" (*Principles of Public Administration*). Ankstyvuosiuose darbuose administravimu buvo laikoma funkcija, vykdoma įvairiuose vyriausybės lygiuose, įskaitant ir įstatymų leidybą bei teismus, o pagal Willoughby viešojo administravimo tyrimas skirtas tik „administracinės valdžios veiklai" (p. 1). Šis apibrėžimas ypač svarbus dviem požiūriais. Pirma, priskyrus administravimą konkrečiai institucijai, tam tikrai valdžios daliai, faktiškai reiškia politikos ir administravimo dichotomiją, nors tiek, kiek reikštų teiginys, kad administravimą galima tirti atsietai nuo politinio proceso. Antra, kaip netrukus nurodė Marschallas Dimockas (*Marschall Dimock*, 1936), toks požiūris patvirtina aiškinimą, kad administravimo studijoms rūpi tik padidinti vadovybės efektyvumą organizacijose, turinčiose ištobulintą struktūrą.

Nepaisant, o gal būtent dėl šių savybių, kurias smulkiau nagrinėsime toliau šiame skyriuje, netrukus buvo patvirtintas posūkis nuo viešojo administravimo proceso ar funkcinio apibrėžimo į institucinį požiūrį. Labai įtakingame Simono, Smithburgo ir Thompsono (*Simon, Smithburg, Thompson*) darbe yra toks teiginys (1950, p. 7): „Viešasis administravimas" bendrine prasme reiškia nacionalinių,

valstijų ir vietinių valdžių vykdomąją šaką; Kongreso ir vietinių įstatymų leidėjų įsteigtas nepriklausomas valdybas ir komisijas; vyriausybines korporacijas; kai kurias kitas specialios paskirties institucijas." Vėlesniuose darbuose dėmesys nebuvo koncentruojamas į vykdomąją valdžią, tačiau buvo aišku, kad valdžios darbuotojai ir vyriausybės institucijos buvo pagrindinis tyrimo objektas. Daugeliu atvejų viešasis administravimas reiškia vyriausybės administravimą, dažniausiai tai – vykdomosios valdžios veikla.

Pradedant Willoughby pateiktu institucinio viešojo administravimo apibrėžimu, politikos ir administravimo dichotomija pripažįstama jos neaptariant. Ir praktiniuose, ir moksliniuose darbuose pirmojoje dvidešimtojo amžiaus pusėje nurodoma politikos ir administravimo tarpusavio priklausomybė. Daugelis darbų buvo rimti, jie kritikavo politikos ir administravimo dischotomiją. Ji, kaip teorinė problema, netrukus išnyko (nors tiksliau būtų pasakyti, kad jos niekada ir nebuvo). Tačiau kaip praktinis dalykas, kadangi Willoughby ir vėlesnieji autoriai savo darbuose nagrinėjo praktines specifinės auditorijos – administracinio personalo problemas, politikos ir administravimo dichotomija tebebuvo instituciniame viešojo administravimo apibrėžime. Kiek viešasis administravimas aptariamas kaip institucija, dichotomija išlieka.

VERSLO VADYBOS METODŲ PRIĖMIMAS

Troškimas įtikti tam tikrai auditorijai nėra vienintelė priežastis, dėl kurios tebesitęsia politikos ir administravimo įtaka sričiai. Kaip pastebėjo Dimockas (1936, p. 7), Willoughby institucinis srities apibrėžimas patvirtino ankstesnį Wilsono ir kitų požiūrį, kad vyriausybės administravimas prilygsta organizacinių reikalų tvarkymui bet kurioje sferoje, kad efektyvumas ir čia yra svarbiausia užduotis. Be to, buvo manoma, kad viešasis administravimas galėtų daug pasimokyti iš verslo vadybos srities. Kaip tik tokį požiūrį, kalbėdamas apie įstatymų leidėjus, priėmė ir pats Willoughby savo 1967 metų darbe, pasinaudojęs verslo analogija. Jis teigė, kad įstatymų leidėjai dirba „kaip vyriausybės, kaip veikiančios organizacijos, direktorių valdyba" (p. 2). Toks požiūris, be abejonės, atitiko ankstesnes Wilsono pastabas apie paralelę tarp vyriausybės admi-

nistravimo ir vadybos privačiame sektoriuje, tačiau dar panašesnis buvo Fredericko Clevelando teiginys, kad „demokratijos institucijos apibūdinamos taip pat kaip ir privataus verslo institucijos... Priimta iš esmės tokia pat organizacija, o pilietis užima akcininko vietą“ (1913, p. 452).

Kaip matysime tolesniame skyriuje, būtent toks požiūris, kad viešasis ir privatus organizavimas iš esmės yra panašūs, trečiąjį ir ketvirtąjį dešimtmetį buvo pripažintas autorių, savo dėmesį skyrusių organizavimui ir vadybai. Be abejonės, šio laikotarpio viešojo administravimo teorijai būdingas susidomėjimas struktūriniais klausimais, moksliniu valdymu ir organizavimo efektyvumu buvo įmanomas tik dėl institucinio viešojo administravimo apibrėžimo bei prielaidos, kad jame nebus politikos (arba vertybių). Tik atsiradus požiūriui, kad administravimą galima tirti atsietai nuo politikos, galima buvo pasinaudoti verslo vadybos metodais ir nuostatomis.

VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ VAIDMUO DEMOKRATIJOJE

Trečia pagrindinė priežastis, kad tiriant viešąjį administravimą išlieka simbolinė politikos ir administravimo reikšmė, yra ta, kad santykis tarp jų (ne atskyrimas) yra svarbus viešojo administravimo tyrėjams ir praktikams. Faktiškai tai ir gali būti klausimo, ar viešasis administravimas yra kuo nors ypatingas, ar, kaip rašė Appleby (1945, Ch. 1), „valdžios institucijos yra kitokios“, esmė. Tiksliau, santykis tarp politikos ir administravimo pradeda simbolizuoti tikrąjį viešųjų organizacijų vaidmenį demokratinėje visuomenėje. Be to, ar yra (ir ar turi būti) skirtumas tarp demokratinės ir autoritarinės visuomenės administravimo?

Žinoma, Frederickas Clevelandas (*Frederick Cleveland*, 1920, p. 15) išsakė vyraujantį požiūrį, kad „skirtumas tarp autokratijos ir demokratijos glūdi ne administraciniame organizavime, o tokio kontroliuojančio elektorato už administracijos ribų, kuris turėtų galią nustatyti visų jo narių valią ir priversti administraciją vykdyti tą valią, buvimas arba nebuvimas“. Pagal šį požiūrį reikalavimai demokratinei valdžiai įgyvendinami vadovaujant įstatymų leidybai ir prižiūrint kompetentingai bei neutraliai valstybės tarnybai,

organizuotai pagal geriausius verslo principus. Kaip matysime vėliau, geriausieji verslo vadybos principai ne visuomet atitinka demokratijos normas, tiesą sakant, kartais jie visiškai priešingi joms.

Dwightas Waldo pirmas buvo tarp tų, kurie klausė, ar demokratija gali toleruoti nedemokratiškas viešąsias organizacijas. Be to, jis pastebi, kad teigiamas požiūris atsirado atskyrus demokratinius politikos ir efektyvaus administravimo reikalus. Apžvelgdamas viešojo administravimo teorijos raidą šeštojo dešimtmečio pradžioje, Waldo (1952, p. 7) rašo: „Tiek privatus, tiek viešasis administravimas buvo tam tikra prasme... neištikimas demokratijos idealui. Jie buvo neištikimi dėl to, kad tvirtino, jog demokratija, kad ir kokia gera ir pageidautina būtų, administracijai tėra antraeilis dalykas." Daugelis ankstyvųjų autorių politinės demokratijos ir viešojo administravimo ryšį suprato kaip griežtą jų atskyrimą. Jie teigė, kad, norint sukurti efektyvią demokratinę visuomenę, viešosiose organizacijose gali prireikti autokratijos. Pagal kitą požiūrį į santykius tarp politikos ir administracijos, demokratijos ir biurokratijos galima teigti priešingai, kad reikalų administravimas demokratijos sąlygomis turi paklusti demokratinėms normoms ir principams nepriklausomai nuo to, ar politika ir administracija yra atskirtos, ar ne. Tačiau prieš toliau rutuliojant šį požiūrį, reikia išsamiau išanalizuoti verslo vadybos principus, kurie darė įtaką viešųjų organizacijų teorijoms.

MOKSLINIS POŽIŪRIS Į VADYBĄ

Jei politiką galima atskirti nuo administracijos, būtų logiška teigti, kad vadybos pamokos, išmoktos privačiame sektoriuje, gali būti pritaikytos valstybės sektoriuje. Taigi be to, kad davė pradžią ilgiems apmąstymams apie politikos ir administracijos santykį, Wilsonas savo ankstyvojo laikotarpio straipsnyje pasiūlė bendrą požiūrį į vadybą, pagal kurį vadybos studijos nepriklauso nuo aplinkos. Savo ruožtu viešojo administravimo tyrinėtojai galų gale pripažįsta tą pačią darbotvarkę, kaip ir verslo tyrinėtojai – ieškoti mokslinių administracinės vadybos principų, kurie padėtų pasiekti organizacijos efek-

tyvumą. Be to, buvo duotas tonas tolesniems viešųjų organizacijų tyrimams, ir tas tonas vis dar atsispindi viešųjų organizacijų teorijose.

MOKSLINIAI PRINCIPAI

Prasidedančio vadybos tyrinėjimo kertinis akmuo buvo pastangos atrasti mokslinius principus, kuriais galėtų vadovautis vadovai praktikai, bandantys planuoti ar pakeisti organizacines struktūras. Dėmesys mokslui buvo pirmaeilis, nors iš pradžių labiau simboliškas negu tikras. Vadybos tyrėjai, kaip ir apskritai socialiniai mokslininkai, jautė pagarbą mokslui, ypač matydami neįtikėtiną mokslo indėlį į technologijos ir pramonės procesus. Fizika, chemija, šiek tiek mažiau biologija – buvo tie mokslinės veiklos pavyzdžiai, kurie teikia individualią ir visuomeninę naudą. Tačiau kai vadybos tyrėjai ėmė mėgdžioti gamtos mokslus, jų darbai tapo beveik „tikrojo" mokslo parodija.

Problema iš dalies buvo ta, kad socialinių mokslų atstovai dar nevisiškai aiškiai nustatė, ką reiškia moksliškai suprasti socialinį gyvenimą. Daugeliui moksliškumas – tai kruopščiai ir tiksliai rinkti ir paaiškinti duomenis, kitiems (tokių yra vis daugiau) būti mokslininku – tai laikytis tam tikro filosofinio ir epistemologinio požiūrio. Ankstyvieji autoriai, rašę apie viešąjį administravimą, gali būti kaltinami dėl naivaus ir supaprastinto požiūrio į mokslą, tačiau ir jų kritikai nebuvo be trūkumų. Būtent ypatingas mokslo aiškinimas, vyravęs vadybos tyrimuose šio amžiaus viduryje, ir pats ribotai tegalėjo suvokti organizacijų gyvenimą. Tačiau bet kuriuo atveju siekis sukurti administravimo mokslą buvo ir tebėra pagrindinis viešojo administravimo mokslininkų darbas.

TAYLORO „VIENAS, GERIAUSIAS BŪDAS"

Ankstyvųjų vadybos mokslininkų naivumas atsispindi labai įtakingame Fredericko W. Tayloro (*Frederick W. Taylor*) veikale. Taylorui (1923, p. 7) atrodė, kad „geriausia vadyba yra tikras mokslas, pagrįstas aiškiai apibrėžtais įstatymais, taisyklėmis ir principais". Šio mokslo pagrindas – kruopštus individualių darbininkų elgesio tyri-

mas, siekiant iš esmės padidinti jų darbo našumą. Be to, mokslinis valdymas dar reiškia, kad tie moksliniai principai išplečiami ir taikomi visoms gamybinės veiklos sritims. Tayloro mokslas buvo ir metodika (ar gamybos mechanizmas), ir socialinio gyvenimo filosofija. Tayloras įrodinėjo, kad geriausi bet kurių laikų amatininkai žinojo, kaip geriausiai techniškai atlikti darbą, o jų liaudiška išmintis, sukaupta daugiausia iš patirties, leido jiems sukurti efektyviausią darbo procesą. Kiekvienam darbui buvo „vienas geriausias būdas" jį atlikti, būdas, kurį kiti gali atskleisti (mokslinio tyrimo keliu) ir jį pritaikyti. Tayloras siūlė tiksliai ir kruopščiai (t.y. moksliškai) išanalizuoti visus darbo komponentus, paskui su rezultatais supažindinti darbininkus, kad visi galėtų taikyti metodus, kuriuos iki tol taikė tik nedaugelis. Kruopščiai analizuodamas laiko trukmę ir judesių kiekį, kurio reikia net paprasčiausiam darbui atlikti, Tayloras norėjo parodyti, kad vadovybė gali smarkiai padidinti gamybos proceso našumą.

Geriausia vadyba yra tikrasis mokslas, grindžiamas nustatytais įstatymais, taisyklėmis ir principais.

Frederickas Tayloras

Tayloras, norėdamas pavyzdžiu parodyti, kad „kiekvienas darbininko veiksmas gali būti „suvestas į mokslą", nagrinėjo „darbo semtuvu mokslą" (p. 64). Šis tyrimas buvo grindžiamas prielaida, kad kiekvieno aukščiausio lygio kasėjo tam tikras semtuvo krūvis leis pasiekti geriausių dienos rezultatų. Šiam „vienam geriausiam" kasimo būdui atrasti Tayloras atliko labai kruopštų eksperimentą, kuriame kiekvieno geriausio kasėjo, sutikusio dalyvauti eksperimente, semtuvo krūvis buvo vis kitoks. Buvo nustatyta, kad darbininkų, kurie susemdavo daugiausia tonų, semtuvo krūvis buvo apie dvidešimt vienas svaras.

Akivaizdu, kad mokslinė vadyba vadovams rekomenduoja vertinti darbininkus kaip mašinas, kurias reikia nustatyti taip, kad jos pasiektų didžiausią našumą, be to, ir vadovams jis siūlo prisiimti naują vaidmenį. Vadovams reikėtų sukurti ir atlikti eksperimentus, kad atrastų veiksmingiausius metodus, suplanuoti darbo procesą,

kuriame būtų naudojamasi šiais metodais, ir išmokyti bei prižiūrėti šiuo metodu dirbančius darbininkus. Reikėjo vis daugiau vadovų, kurių darbas – padaryti organizaciją efektyvesnę. Taip jie užėmė naują vietą gamyboje.

MOKSLO APIBRĖŽIMAS

Dabar reikėtų pabandyti išsiaiškinti, ką reiškia mokslas mokslinėje vadyboje. Pats Tayloras, kalbėdamas Kongreso komitete (p. 41–42), pateikė tokį jo vartojamo termino *mokslas* paaiškinimą:

> Buvo rimtai prieštaraujama dėl termino *mokslas* vartojimo šia prasme. Esu nustebęs, kad labiausiai prieštarauja šios šalies profesoriai. Jiems nepatinka, kad žodis *mokslas* vartojamas su tokiais smulkiais, paprastais, kasdieniais gyvenimo dalykais. Manau, kad tinkamai atsakant į šią kritiką reikėtų pacituoti neseniai gerai žinomo mokslininko pateiktą mokslo apibrėžimą – „tai suklasifikuotos, arba organizuotos, bet kokios rūšies žinios". Ir, aišku, žinių, kurios nesuklasifikuotos egzistavo tik darbininkų galvose, surinkimas ir jų įtraukimas į įstatymus, taisykles bei formules... yra žinių organizavimas ir klasifikavimas, nors kai kurie žmonės ir nesutinka to vadinti mokslu.

Tokiam mokslo apibrėžimui, aišku, trūksta tiksliųjų arba socialinių mokslų tikslumo ir rafinuotumo. Jis suteikia pagrindą kruopščiai darbo procesų analizei ir sistemiškam duomenų organizavimui, tačiau vargu ar padeda plačiau suprasti organizacijų gyvenimą. Be to, jis tebėra pakankamai laisvas, kad galėtų apimti ne tik organizacijų aprašymus, bet ir siūlymus, kaip jos turėtų veikti, ir rekomendacijas, kurios, pasirodo, yra patvirtinamos mokslu.

Filosofinė Tayloro darbų reikšmė viešųjų organizacijų tyrinėtojams yra labai didelė. Nors mus gali stebinti Tayloro mokslo grubumas, negalime nepastebėti akstino, kurį Tayloras davė idėjai apie griežtų mokslinių principų taikymą organizacijų studijoms, požiūriui, kuris netrukus ėmė vyrauti vadybos moksle. Be to, moksliniai principai pirmiausia buvo pritaikyti gamyboje, o vėliau išplėsti

„aukštyn ir išorėn“ į aukštesnius organizacijos lygmenis, gal net į visą visuomenę. „Būtina pritaikyti objektyvų, pozityvistinį požiūrį vis didėjančiam reiškinių kompleksui, iš tiesų pasirinkus šį kelią kiekvienas tolesnis žingsnis atrodo logiškas ir praktiškai būtinas“ (*Waldo*, 1948, p. 57).

MOKSLO TAIKYMAS VIEŠAJAM ADMINISTRAVIMUI

Viena sričių, į kurią perėjo susidomėjimas moksliniais principais, buvo naujoji viešojo administravimo sritis. Nuo pat ištakų viešieji administratoriai, kaip ir kiti socialiniai mokslininkai, stengėsi pasiekti, kad ši sritis būtų tyrinėjama kaip mokslo studijų objektas. Visuose ankstyvuosiuose darbuose apie viešąjį administravimą terminas *mokslas* arba kiti terminai, pavyzdžiui, *principai*, vartojami vietoj mokslo, buvo vartojamas labai laisvai ir neapibrėžtai. Iki Herberto Simono (*Herbert Simon*) knygos „Administracinis elgesys“ (*Administrative Behavior*, 1957) nebuvo išsamaus mokslo apibrėžimo, pagrįsto tikslia epistemologija. Nepaisant to, nebuvo abejojama, kad mokslinis požiūris yra gerbtinas ir siektinas.

Didelės permainos darbuose apie viešąjį organizavimą paruošė dirvą Simono veikalui. Kaltė, atrodo, tenka Wiloughby. Savo tiksliai pavadinto darbo „Viešojo administravimo principai“ (*Principles of Public Administration*, 1927, p.ix) įžangoje Willoughby rašo:

> Galima prieštarauti, kad administravimas priskiriamas mokslui. Ar toks prieštaravimas pagrįstas, ar ne? Čia mes laikomės pozicijos, kad administravime yra tam tikrų bendrai taikomų fundamentalių principų, kurie yra būdingi bet kokiam mokslui, ir kurių privalu laikytis, jeigu norima pasiekti administravimo tikslo – veiklos efektyvumo, o tuos principus galima nustatyti ir jų reikšmę sužinoti tik tyrinėjant administravimą tiksliais moksliniais metodais.

Šiuo požiūriu mokslas gali teikti principus, veiklos gaires, paaiškinimus, kurie administratoriams padės gerinti organizacijos efektyvumą.

ANKSTYVOSIOS FORMULUOTĖS: LEONARDAS WHITE'AS

Pirmieji bandymai suformuluoti principus buvo nukreipti į organizacijos struktūrą ir apėmė darbo pasidalijimo bei pavaldumo tvarkos klausimus. Toks požiūris buvo smarkiai kritikuojamas, tačiau svarbu tai, kad pagrindiniai Willoughby formuluotės elementai išliko nepakitę: (1) „mokslinis metodas gali būti pritaikytas administravimo studijoms"; (2) mokslas gali sukurti veiklos gaires; (3) tos gairės padidins organizacijos efektyvumą ir pagrindinį organizacijos veiklos vertinimo kriterijų.

Kai kas tvirtino, kad mokslas arba koks nors ypatingas mokslo sąvokos aiškinimas netinka žmonių organizacijų tyrimams, kai kurie abejojo, ar mokslinio tyrimo rezultatus galima taikyti praktikoje, dar kiti manė, kad efektyvumas (pavyzdžiui, demokratija) nėra vienintelis viešųjų organizacijų tikslas. Ilgainiui „principų" teorija buvo perkvalifikuota į priimtinesnį ir teisėtesnį socialinį mokslą.

Pirmąjį žingsnį šiame procese žengė Leonardas D. White'as (*Leonard D. White*) savo straipsnyje, pavadintame „Principų reikšmė viešajame administravime" (*The Meaning of Principles in Public Administration*, 1936). Apibūdindamas terminą *principai*, vartojamą viešajame organizavime kaip „magišką žodį" su tariama „okultinių galių" reikšme, White'as teigia, kad terminas netinka mokslinėms studijoms (p. 13). Pavyzdžiui, fizikai šio termino jau nebevartoja, nes chemijoje ir fizikoje neieškoma principų. Be to, šio termino vartosenos viešajame administravime dviprasmiškumas riboja galimybes daryti išvadas apie priežastinius ryšius ir išvadas, kuriomis galima būtų vadovautis administracinėje veikloje. Vienas iš būdų suderinti šiuos du tikslus – yra mąstyti apie principus kaip apie hipotezes ir jų patikrinimą, „apriboti šio termino vartoseną hipotezės, arba prielaidos, reikšme, kuri jau yra taip gerai patikrinta bandymais, kad gali būti pagrįstai laikoma veiksmų gaire arba suvokimo priemone" (p. 18). (Formali informacija apie santykį yra hipotezė, kurią reikia patikrinti.)

ANKSTYVOSIOS FORMULUOTĖS: EDWINAS O. STENE'AS

Be abejonės, toks aiškinimas dar labiau suvienijo viešojo administravimo tyrinėjimus su kitų mokslininkų pastangomis sukurti mokslinę žmogaus elgesio teoriją. Kitą žingsnį po kelerių metų žengė Edwinas O. Stene'as savo esė, pavadintame „Požiūris į viešojo administravimo mokslą" (1940). Stene'as teigė, kad tai, kas literatūroje apie viešąjį administravimą buvo vadinama principais, tebuvo svarstymai arba nuomonės, ir todėl negalėjo būti viešojo administravimo mokslo pagrindu, ko daugelis siekė. Priešingai, Stene'as siūlė kaip viešojo administravimo mokslo pagrindą „nustatyti priežastinius ryšius" (p. 425). Tarp daugybės preliminarių apibrėžimų, aksiomų, teiginių Stene'as ieškojo racionalaus pagrindo empiriniam tyrimui, ant kurio galima būtų kurti administravimo mokslą; taip jį galima buvo sukurti. Pavyzdžiui, vienoje hipotezėje sakoma: „Veiksmų organizacijos koordinavimas gali įvairuoti tiek, kiek pagrindinės ir pasikartojančios funkcijos tapo organizacijos nusistovėjusios tvarkos dalimi" (p. 1129). (Praėjus dvidešimčiai metų (1967) galime pastebėti stebėtiną panašumą į James Thompsono teiginius apie „techninio pagrindo" išsaugojimą organizacijose".

Stene'as, be abejonės, viešojo administravimo studijas pastūmėjo į formalesnį, mokslinį lygmenį. Tačiau iš esmės jis tebesekė jau egzistuojančiomis kryptimis. Pavyzdžiui, mokslinių metodų buvo ieškoma tam, kad jais būtų galima vadovautis siekiant organizacijos efektyvumo. Svarbu buvo ir tai, ką jis praleido: demokratijos klausimas buvo svarstomas tik kaip priemonė užtikrinti, kad informacija būtų išplatinta: „naudojami principai reikalauja tam tikrų demokratinių procesų administracijos viduje, tokių, kaip konsultacijos su žemesniais pareigūnais, atsakingais už veiksmus, kuriems įtakos turės svarstomas sprendimas" (*Stene*, p. 1147).

WALDO ĮSPĖJIMAS

Nors terminologija ir teorijos skyrėsi, nebuvo abejonių, kad mokslinis organizacijų supratimas gali vadovauti veiksmams, vedantiems į didesnį našumą. Tačiau procesui vykstant vis labiau imama nepai-

syti kitų aspektų. Penktojo dešimtmečio pabaigoje politinis mokslas tolo nuo ankstesnio susidomėjimo moralia filosofija bei politinės ekonomijos klausimais ir artėjo link to, kas buvo laikoma tikru politikos mokslu. Tačiau pagal Waldo apibūdinimą, naujasis politikos mokslas susiliejo su progresyvia administracinio efektyvumo ideologija, ir tas rezultatas kėlė nerimą. „Iš dalies politikos mokslininkai, rašiusieji apie viešąjį administravimą, taip nutolo nuo senojo įsitikinimo, kad geros valdžios problema yra moralinė žmonių problema, jog jų pozicija tapo priešinga: moralumas niekuo dėtas, viską lemia tinkamos institucijos ir ekspertai“ (1948, p. 23). Žvelgiant atgal, Waldo įspėjimas atrodo mažiausiai atsargus, nors tuomet taip nemanyta. Naujasis administracinio efektyvumo mokslas, kurio taip siekė ankstyvieji autoriai, stengėsi ne išplėsti demokratines institucijas, o jas apriboti, ne išlaisvinti mus nuo moralinės atsakomybės, bet užstoti mus nuo jos.

Kai pirmieji viešojo administravimo tyrėjai ieškojo patirties verslo administravime, jie atrado ne tik mokslinį valdymą, bet ir didelį mokslininkų bei praktikų susidomėjimą administracinio valdymo klausimais.

ADMINISTRACINIS VALDYMAS IR ORGANIZACIJŲ STRUKTŪRA

Kai viešojo administravimo tyrėjai ieškojo patirties verslo administravime, jie atrado ne tik mokslinį valdymą, bet ir didelį mokslininkų bei praktikų susidomėjimą administracinio valdymo klausimais. Ypač svarbūs buvo darbai apie organizacijų struktūrą. Daugelį rašiusiųjų apie verslo valdymą domino, kaip galima suplanuoti organizacijas, ypač dideles ir sudėtingas, kad jos veiktų efektyviai. Buvo daroma prielaida, kad galima sukurti tokius organizacinės schemos principus, kurie būtų taikytini visoms – tiek privačioms, tiek viešosioms organizacijoms. Nenuostabu, kad pirmiausia buvo prisimintas hierarchinis kariuomenės ir Katalikų bažnyčios modelis.

Ketvirtojo dešimtmečio pradžioje buvęs *General Motors* vadovas James Mooney ir Alanas C. Reiley (1939) pasiūlė abstrakčius principus, pagal kuriuos turėtų būti kuriama organizacijų struktūra. Jų nuomone, yra keturi principai. Pirma, koordinavimas per vieningą valdymą pabrėžė tvirtos vadovybės, veikiančios hierarchinės valdymo linijos principu, svarbą. Tokioje struktūroje, kur kiekvienas asmuo turi vieną viršininką, o kiekvienas viršininkas prižiūri tam tikrą pavaldinių skaičių, negali kilti abejonių dėl to, kieno įsakymams paklusti. Antra, Mooney ir Reiley kalbėjo apie „skaliarinį" principą, vertikalų įvairių organizacijos lygių suskirstymą. Pavyzdžiui, kariuomenėje skirtumas tarp generolo ir eilinio yra skaliarinis. Trečia, funkcinis principas, t.y. įvairios organizacijos funkcijos gali būti sugrupuotos; tai reiškė horizontalų darbo pasidalijimą. Kariuomenėje skirtumas tarp pėstininkų ir artilerijos pagrįstas funkciniu principu. Ketvirta, Mooney ir Reiley kalbėjo apie santykius tarp linijinių pareigybių ir personalo: linijinės pareigybės atspindi tiesioginę pavaldumo tvarką, struktūrą, per kurią valdoma, o personalo tarnybos, pavyzdžiui, personalo arba finansų, turi būti prieinamos vyriausiajam vadovui prireikus konsultacijos, tačiau negali turėti jokios valdžios linijinėms pareigybėms. Linija reiškia valdžią, o personalas – idėjas ir konsultacijas.

CENTRALIZACIJA IR INTEGRACIJA

Mooney ir Reiley dėmesys organizacijos struktūrai turėjo paralelių ir darbuose apie viešąjį administravimą. Pirmiausia tai buvo White'o „Viešojo administravimo studijų įvadas" (*Introduction to the Study of Public Administration*, 1948b), kuris nagrinėjo kelias svarbias viešojo administravimo teorijos ir praktikos sroves. Svarbiausi atrodė du klausimai: centralizacija ir integracija – didėjanti centralizacija nuo vietinės iki valstijų bei federacinės valdžios ir didėjanti administracinės galios koncentracija viename vykdomajame arba kitokiame lygmenyje. Pirmoji kryptis, t.y. didėjanti centralizacija nacionaliniame lygmenyje, White'ui atrodė, yra grindžiama didesne administracine kompetencija, kuri tame lygmenyje įmanoma, ir

poreikiu teikti vienodas paslaugas bei poreikiu teikti vienodas paslaugas ir vienodai traktuoti visus piliečius. Daugiausiai įtakos rastis „administracinės priežiūros ir vieningos vadovybės principo" krypčiai, atrodo, turėjo besirutuliojantis mokslinis valdymo studijavimas, ypač įvairiuose universitetų 'biuruose', kurie aktyviai dalyvavo reorganizacijos judėjime (p. 475). Nepaisant šių krypčių, greitai White'as pastebėjo potencialių centralizacijos pavojų demokratinei visuomenei. Kuo labiau centralizuota biurokratinė mašina, tuo labiau ji tampa nepriklausomu valdžios centru, ir tuo labiau tikėtina, kad jis bandys įsikišti į procesus, kuriais demokratijos stengiasi kontroliuoti savo valdžios pareigūnus.

White'as (1948b) pateikė tris argumentus prieš didėjančią centralizaciją: (1) kai kuriuos reikalus iš tikrųjų geriau tvarkyti vietiniu lygmeniu, todėl taip turėtų ir likti; (2) centre administracijos pareigūnai gali elgtis savavališkai ir kaprizingai; ir svarbiausia – (3) centralizacija neleis piliečiams įgyti patirties atliekant savo pilietines pareigas. „Jeigu administravimas bus labai centralizuotos biurokratijos darbas, neįmanoma tikėtis asmeninės atsakomybės už gerą vyriausybę", kuri atsiranda dalyvaujant vietinių institucijų veikloje (p. 96).

Antrą pagrindinį dalyką – integraciją – White'as apibūdino kaip siekį kelias valdžios institucijas sutelkti į vieną didelį darinį, valdomą vieno pareigūno. White'as nurodė, kad šiai krypčiai pagrindą teikia prielaida, jog atsakinga valdžia yra tokia, kai vykdomoji valdžia sutelkta vienoje pareigybėje, ir užimančiam tas pareigas asmeniui suteikiama gana didelė administracinė valdžia pavaldinių atžvilgiu, ir tas asmuo laikomas atsakingu už rezultatus. Tokios schemos rėmėjai teigia, kad galima išvengti pasikartojančių, viena kitą dubliuojančių tarnybų, agentūrų nepriklausomybės ir koordinavimo trūkumo bei apribojimų ir apsaugos priemonių nebuvimo. Tie, kurie nesutinka su didesne integracija, teigia, kad valdžios centralizacija sukuria politinio piktnaudžiavimo galimybę ir riboja politinės kontrolės galimybes. Pats White'as ieško kelio tarp šių dviejų galimybių. Jis sutelkia dėmesį į atskaitomybės ir kontrolės mechanizmus, kurie leistų vyriausiajam vadovui efektyviai prižiūrėti atsakingų viešųjų institucijų veiklą.

LINK DIDESNIO EFEKTYVUMO: W.F. WILLOUGHBY

White'o nuomone, centralizacijos ir integracijos klausimai yra neabejotinai susiję su noru išlaikyti demokratinę atsakomybę. Priešingai, Willoughby ir Gulickas daugiau dėmesio teikia principams, kuriais būtų vadovaujama administratorių veiklai, kad ši būtų efektyvesnė. Jų darbe vietoj dėmesio demokratinei atsakomybei sustiprėja dėmesys struktūrai, kontrolei ir efektyvumui.

Willoughby, pavyzdžiui, pradeda nuo įstatymų leidybos, kuri nukreipia, prižiūri administracinę valdžią ir jai vadovauja. Įstatymų leidyba yra tarsi direktorių valdyba, prižiūrinti administracijos veiklą. Tačiau tai galima daryti įvairiais būdais: iš anksto išsamiai aprašyti, kas ir kaip turi būti padaryta, arba suteikti didesnius įgaliojimus veikti savo nuožiūra ir reikalauti išsamių ataskaitų. Willoughby nuomone, gero valdymo principai reikalauja būtent šito, ir tuomet kyla klausimas: kas bus atsakingas už politikos vykdymą? Ar atsakomybė turėtų tekti keliems administracijos pareigūnams, ar vyriausiajam pareigūnui? Willoughby atsako, kad, be abejonės, atsakomybė turėtų tekti vyriausiajam pareigūnui, kuriam būtina suteikti atitinkamus įgaliojimus ir pareigas, kad jis galėtų atlikti skirtą darbą. Tai pirmasis žingsnis administracinę valdžią paverčiant „viena, integruota administracine mašina", o priešingu atveju bus nusižengta „teisingiems administracinės valdžios principams" (1927, p. 37, 51).

Pasak Willoughby, kitas žingsnis, kuriant administracinę sistemą pagal administracinio valdymo principus, yra sujungti įvairius vykdomosios valdžios departamentus ir veiklą taip, kad grupės, atliekančios panašias funkcijas ir palaikančios artimesnius darbinius santykius, būtų greta viena kitos. Toks metodas užtikrina paprastumą, neleidžia kilti jurisdikcijos konfliktams ir vyriausybei leidžia dirbti ekonomiškiau ir efektyviau. Tačiau norint vieną su kitu sugrupuoti organizacinius padalinius, reikia, kad „grupavimo principas... būtų teisingas... Be abejonių tas principas turėtų būti toks, kad jungiamos būtų tik tos tarnybos atskirų departamentų, kurie konkrečiame darbe atlieka tą pačią pagrindinę funkciją" (1927, p. 86). Pagrindinė Willoughby mintis yra akivaizdi: pagal

mokslinius administracinio valdymo principus administracinė šaka gali dirbti kur kas efektyviau. O principai, kurių reikia laikytis, iš esmės yra tie patys, kaip ir privačioje ar verslo organizacijoje – įsakymų vienovė, hierarchinė valdžia, darbo padalijimas. Šioje diskusijoje klausimas dėl piliečių dalyvavimo tiesiog nekyla.

LINK DIDESNIO EFEKTYVUMO: LUTHERIS GULICKAS

Panašiai galima kalbėti ir apie Gulicko gerai žinomą straipsnį „Pastabos apie organizacijų teoriją“ (*Notes on the Theory of Organization*), kurios priežastimi buvo Prezidento Administracinio valdymo komiteto darbas 1937 metais. Vyriausybinės organizacijos, kaip ir organizacijų apskritai, problema, Gulicko nuomone, buvo „įmonės darbo padalinių koordinacijos struktūra“ (p. 3). Kitaip tariant, problema yra tinkamai padalyti darbą ir rasti tinkamų koordinavimo bei kontrolės priemonių. Pavyzdžiui, apibūdindamas naujų institucijų, skirtų naujoms programoms vykdyti, steigimą, Gulickas nurodė keturis etapus: (1) apibūdinti darbą, kurį reikės atlikti; (2) parinkti direktorių; (3) nustatyti reikalingų padalinių pobūdį ir skaičių ir (4) nustatyti valdymo struktūrą, su kurios pagalba direktorius galės kontroliuoti ir koordinuoti padalinių veiklą (p. 7). Įtampą organizacijos schemoje sukuria specializacijos būtinybė ir darbo pasidalijimas bei koordinavimas per valdymo struktūrą. „Darbo pasidalijimas ir integruota organizacija yra būtent tai, kas žmonijai leidžia savarankiškai kilti civilizacijos procese“ (p. 44).

Darbo pasidalijimo reikalauja pats darbo proceso pobūdis – žmonių žinios ir įgūdžiai nevienodi, todėl vienas žmogus, ribojamas erdvės ir laiko, negali įvykdyti modernios organizacijos užduočių. Tačiau darbas gali būti padalytas įvairiai. Dėl šios priežasties Gulickas siūlo „departamentalizacijos principus“, kuriais galėtų pasinaudoti kiekvienas, analizuodamas padalinio darbą, ir tinkamai jį paskirstyti (1937a, p. 21). Gulickas nurodo, kad darbas galėtų būti paskirstytas taip:

1. *Tikslas*. Galima organizuoti pagal bendrą organizacijos tikslą, pavyzdžiui, švietimo ar nusikalstamumo kontrolė. Nors šis po-

žiūris turi pranašumų, nes patraukia visuomenės dėmesį, tačiau jo trūkumas yra tas, kad sunku tinkamai suskirstyti vyriausybės tikslus. Be to, atskiri tos pačios institucijos specialistai gali siekti skirtingų ir netgi prieštaringų tikslų.

2. *Procesas*. Galima organizuoti pagal pagrindinį padalinio atliekamą procesą, pavyzdžiui, inžinerija, teisė, medicina. Čia juridiniame skyriuje būtų visi teisininkai, inžinerijos departamente – visi inžinieriai ir t.t. Šis organizavimo būdas akcentuoja techninius įgūdžius, tačiau gali ignoruoti pagrindinius organizacijos tikslus.
3. *Asmenys arba daiktai*. Galima organizuoti pagal žmones arba daiktus, su kuriais dirba padalinys. Pavyzdžiui, Veteranų administracija nagrinėja visokias veteranų problemas – medicinines, teisines ir kitokias. Nors šis principas leidžia užmegzti paprastą ir tiesioginį kontaktą su vartotoju, jis nesumažina specializacijos pranašumų. Be to, kalbant apie vyriausybę kaip apie visumą aišku, kad kiekvienas pilietis negali laisvai integruotis į vieną ar kitą kategoriją. (Pavyzdžiui, kai kurie veteranai yra ir nusikaltėliai.)
4. *Vieta*. Be to, galima organizuoti pagal geografinę tam tikros institucijos aptarnaujamųjų vietą. Šis metodas turi tą pranašumą, kad lengva konkrečiame rajone koordinuoti tarnybas ir kad nesunkiai galima bendrąsias taisykles priderinti vietos sąlygoms, tačiau valdymas gali tapti pernelyg parapijinis ar trumparegiškas ir taip nepaisyti vieningo traktavimo svarbos.

DARBO PASKIRSTYMO KOORDINAVIMAS

Kad ir kokiu pagrindu būtų skirstomas darbas, atskirus padalinius būtina koordinuoti. Kaip ir daugelis jo amžininkų, Gulickas manė, kad reikia vieno vadovo, kuris prižiūrėtų organizacijos darbą. Vadovaujantis įsakymų vienovės principu vienam žmogui gali įsakinėti ne daugiau kaip vienas asmuo. Be to, Gulickui (1937a, p. 13) atrodė, kad administracinėse srityse būtina labiau koncentruoti valdžią, ypač vyriausiojo vadovo rankose. „Kaitos laikotarpiu vyriausybė turi stiprinti tas institucijas, kurios dalyvauja administraciniame valdyme, t.y. koordinavime, planavime, personalo reikalų tvarkyme, fiskalinėje kontrolėje bei moksliniuose tyrimuose. Šios sritys yra ir bus bet kurios organizacijos smegenys."

Įdomi Gulicko mintis apie vyriausybę, kaip holdingo kompaniją. Anksčiau minėjome, kad Gulickas su holdingo kompanijos analogijos pagalba aprašo didėjančią apimtį funkcijų, kurias vyriausybė vykdo kaip Naujosios sutarties dalį. Tačiau atrodo, kad Gulickas suvokė, jog tokia analogija gali reikšti gana laisvą koordinavimą, kai kiekviena institucija bus nepriklausomas filialas su gana nemaža autonomija. Tokia išvada buvo, aišku, ne tai, ko siekė Gulickas, norėjęs akcentuoti centro koordinavimą.

Dėl šios priežasties, sukritikavęs holdingo kompanijos analogiją, Gulickas ima kalbėti apie poreikį išvaduoti vadovą nuo būtinybės atlikti menkus darbelius ir nuo pernelyg didelio įstatymų leidžiamosios valdžios kišimosi, kad jis/ji visas jėgas galėtų skirti efektyviam įstaigos darbo koordinavimui. Vyriausiojo vadovo darbas nėra tikrasis institucijos darbas; jo veiksmai yra tie, kurių reikia efektyviam kitų darbui koordinuoti. Turbūt labiausiai įsimintinoje, nors ne pačioje svarbiausioje straipsnio dalyje Gulickas (1937a, p. 13) apibrėžia vyriausiojo vadovo darbą akronimu POKVKAB *(POSDCORB – angl.)* – planavimas, organizavimas, kadrų komplektavimas, vadovavimas, koordinavimas, atsiskaitymas ir biudžeto sudarymas.

Vėlgi svarbu prisiminti, kad, nors Gulickas rašė apie organizacijų, o ne apie viešųjų organizacijų, teoriją, jo tikslas buvo padėti pamatus efektyvesniam ir veiksmingesniam vyriausybinių organizacijų valdymui. Dėl to Gulickas nors prabėgomis turėjo paminėti ir tokius dalykus, kaip demokratinė atsakomybė. Tačiau tai, kaip jis vertino šiuos dalykus, dar kartą patvirtina, kad labiausiai jam rūpėjo padidinti administracinio valdymo įgaliojimus. Pavyzdžiui, jis pabrėžia, kad „demokratija yra tokia valdžios forma, kurioje paprastas žmogus geriausiai nusprendžia, kas jam gerai", ir kitame sakinyje nurodo, kad efektyvumas yra „vienas iš dalykų, kurie jam geri" (p. 11). Piliečiai, matyt, gali rinktis tol, kol jie renkasi efektyvų administracinį valdymą.

AUTOKRATIJA DEMOKRATIJOS KAINA?

Viešojo administravimo teorijoje Willoughby ir Gulicko darbuose kur kas aiškiau negu White'o matome administracinio valdymo užuomazgų. Čia teorija suvedama į bendrųjų nuorodų, kaip suda-

ryti administracines struktūras, komplektą. Viešųjų organizacijų problemos atrodo tos pačios, kaip ir privačių organizacijų, todėl ir sprendimas yra panašus: sukuriamos hierarchinės valdžios struktūros ir derinamos su kruopščiai paskirstytu darbu; viską koordinuoja vienas vadovas. Institucijos turi būti valdomos pagal administracinio valdymo principus, visiškai kitokius nei demokratinės valdžios principai. Tačiau tas potencialus konfliktas tarp šių dviejų dalykų buvo kiek įmanoma sumažintas, jeigu apskritai svarstomas. Kaip vėliau pastebėjo Waldo (1948, p. 75), „Autokratija darbe yra neišvengiama demokratijos po darbo valandų kaina".

Bet ar ne per daug reikšmės teikiama šiam aspektui? Ar šie autoriai valstybinio sektoriaus vadovams paprasčiausiai nesiūlė neatidėliotinų problemų sprendimų? Manau, kad ne. Specialiai ar ne, tačiau administracinio judėjimo idėjos pranoko dėmesį administravimo smulkmenoms. Vietoj to atrodė, kad tuos autorius vienijo ypatinga filosofija, atsiradusi iš dalies todėl, kad sparčiai plėtėsi, vis daugiau funkcijų prisiėmė federalinė valdžia, o iš dalies todėl, kad verslo vertybės buvo perkeltos į valstybės sektorių. Vyriausybės didėjimą geriausia vertinti remiantis kaitos aspektais: kaip gali esantieji valdžioje susitvarkyti su sparčiai besikeičiančiomis socialinėmis sąlygomis, kaip jie gali keisti ir plėsti institucines struktūras, kad išspręstų problemas, kurias sukelia tie pokyčiai? Valdžios sprendimas buvo iš esmės didesnė centralizacija ir spartus vyriausybės veiklos plėtimas, o autorių, rašiusių apie administracinį valdymą, ieškomas sprendimas buvo ieškoti aiškesnių administracinės atsakomybės ir kontrolės linijų. Šio požiūrio filosofija buvo pereiti nuo problemų tvarkymo su politikais prie problemų tvarkymo su vadovais. Vadovo planavimo, organizavimo, kadrų komplektavimo ir vadovavimo dėka turėjo būti pasiekta nauja visuomenės struktūra. Toks integruotas požiūris turėjo sudaryti sąlygas sukurti racionalesnius ir labiau kontroliuojamus planus piliečiams (tačiau ne jie turi kurti). Neatsitiktinai tai vestų prie to, ką Gulickas pavadino „administratorių didybės viršūne". Tačiau šioje filosofijoje buvo ir kitas aspektas – verslo vertybių, o ypač efektyvumo kriterijaus, perėmimas.

Tiek privataus, tiek viešojo administravimo mokslo pagrindinis „gėris" yra efektyvumas.

Lutheris Gulickas

EFEKTYVUMAS: PAGRINDINIS SĖKMĖS MATAS

Politikos ir administravimo atskyrimas ir su tuo susijęs požiūris, kad viešasis administravimas iš esmės yra toks pat kaip privatusis, leido administracinio valdymo idėjas perkelti į viešojo administravimo mokslą. Niekur kitur požiūrių ir vertybių perkėlimas nebuvo toks aiškus ir tikriausiai suvoktas ne taip gerai, kaip efektyvumas – pagrindinis viešųjų organizacijų sėkmės matas. Svarbu atsiminti, kad ankstyvieji autoriai, rašę apie viešąjį administravimą, buvo kultūros, išgyvenančios technologijos transformaciją, dalis, kultūros, kuri pagarbiai žiūrėjo į įspūdingus mokslo ir pramonės laimėjimus. Naujos idėjos ir išradimai kartu su naujais jų sukūrimo ir platinimo metodais visuomenę keitė pernakt. Buvo vertinami tiek nauji produktai, tiek jų gamybos priemonės ir procesai. Pagrindinė mokslo ir technologijos raidos metafora tapo mašina – tiksli, mechaniška, racionali, ir efektyvus būdas viską sutvarkyti. Nė kiek nekeista, kad dėmesiui nukrypus į žmonių organizacinius procesus, kuriais galima vadovauti pramonei, buvo vartojama ta pati metafora. Atrodė tinkamas laikas ieškoti tokių organizacijos modelių, kurie atspindėtų pagrindines mašinos savybes, modelių, kurie efektyvumą vertintų labiau už viską.

Efektyvumo kriterijui pradžią davė mūsų visuomenė, ne tik jos sąsaja su populiaria mechanizuotos technologijos idėja, jį skatino ir aiški asociacija su verslo vertybėmis kapitalistinėje visuomenėje. Kapitalo kaupimo tikslas tapo standartu, pagal kurį buvo matuojama sėkmė ar nesėkmė rinkoje, pelno ir nuostolių idėja tapo ekonominių laimėjimų ir nuostolių apskaičiavimo pagrindu, o pelno motyvas buvo paskata siekti, kad visa tai veiktų. Todėl efektyvumas buvo daugiau nei kultūros vertybė, gimusi iš mokslo ir technologi-

jos. Tai buvo asmeninis rūpestis. Savaip išsiaiškinus Weberio mintis apie protestantišką etiką, galima sakyti: kadangi verslo kultūra teigia, kad labiausiai sekasi tam, kuris efektyviausias, asmeniškesnės ir svarbesnės yra tik kelios vertybės, o gal ir nė vienos.

ANKSTYVAS PRIPAŽINIMAS

Todėl nenuostabu, kad pirmieji autoriai, rašę apie viešąjį administravimą, vertindami viešųjų organizacijų darbą pripažino efektyvumo kriterijų. Viešojo administravimo teorijos buvo tiesiog teorijos apie tai, kaip padaryti organizacijas efektyvesnes. Pavyzdžiui, White'as (1948b, p. 2) rašė: „Viešojo administravimo tikslas yra kuo efektyviau panaudoti vadovų ir darbuotojų turimus išteklius." Lutheris Gulickas buvo tokios pat nuomonės: „Tiek privataus, tiek viešojo administravimo mokslo pagrindinis gėris yra ‚efektyvumas'". Be abejonės, efektyvumas buvo viešųjų organizacijų tikslas ir kriterijus.

Dirbantiems viešajame administravime „visuomenės poreikių tenkinimas yra pagrindinis jų veiklos patikrinimas".

Marshalas Dimockas

Kilo klausimų dėl to, kaip pasiekti efektyvumą, tačiau netrukus jų buvo atsisakyta. Marchallas Dimockas (1936) abejojo dėl neginčijamo efektyvumo pripažinimo, ypač kai jis taikomas mechaniškai. Dimocko nuomone, valdymas yra kur kas intuityvesnis ir jautresnis. Mechaniškas efektyvumas yra „šaltai apskaičiuojamas ir nežmoniškas", o Dimocko nuomone, „sėkmingas administravimas yra šiltas ir gyvybingas. Jis žmogiškas" (p. 120). Jo nuomone, jautresnis valdymo supratimas žmogiškąja prasme yra ypač svarbus kalbant apie viešąjį administravimą. Dirbantiesiems viešajame administravime „visuomenės poreikių tenkinimas yra pagrindinis jų veiklos patikrinimas". Šia prasme „viešasis administravimas yra daugiau nėgu negyva marionetė. Ji planuoja, išranda, filosofuoja, moko ir kuria bendruomenę kaip visumą" (p. 133).

Kalbant tiksliau, efektyvumo kriterijus gali konfliktuoti su kitais kriterijais, kuriais galima naudotis vertinant viešųjų organizacijų darbą, pavyzdžiui, teisingumu ir piliečių dalyvavimu. Šį potencialų konfliktą, žinoma, pripažino kai kurie kiti autoriai, ir bandė išplėsti efektyvumo sąvoką bei pritaikyti ją prie bendresnių socialinių interesų. Tačiau tokiems administracinio valdymo propaguotojams kaip Gulickas nekilo abejonių dėl to, kas teisingiausia. „Pavyzdžiui, esama labai neefektyvių darinių, tokių kaip piliečių valdybos ar mažos vietinės valdžios, kurių gali reikti demokratijai", tačiau tiems „efektyvumo trukdžiams" jokiu būdu negali būti leidžiama išstumti efektyvumo, „kaip pagrindinės vertybės, ant kurios turi būti statomas administravimo mokslas" (1937b, p. 193).

EFEKTYVUMAS KAIP VERTYBĖ

Gulickas kalba įdomiai. Kitaip nei kiti, prieš ir po jo rašę autoriai, kurie efektyvumą supranta kaip neutralią sąvoką, nešališką ir objektyvų visuomenės veiklos matą, Gulickas pripažįsta, kad efektyvumas yra tokia vertybė, kuri gali konfliktuoti su kitomis vertybėmis; tokiu atveju jai turi būti teikiama pirmenybė. Dwightas Waldo (1948), priešingai, mano, kad efektyvumas savaime negali būti vertybė, kad visuomet jį būtina apibrėžti atsižvelgiant į tikslus. Kas efektyvu vieno tikslo atžvilgiu, visiškai neefektyvu gali būti kito atžvilgiu. „Norint nušauti lokį, ilgavamzdis šautuvas yra efektyvesnis negu maisto krepšys, tačiau norint, kad lokys būtų gyvas, yra atvirkščiai" (p. 202). Suteikti efektyvumui išskirtinę reikšmę, vadinasi, neatsižvelgti į turinį, t.y. kur kas svarbesnį dalyką.

DEMOKRATINĖ ADMINISTRACIJA

Būtina atsižvelgti į du dalykus: 1) ankstyvųjų autorių reiškiamos idėjos yra kur kas platesnio turinio siūlymai, negu įprastai pripažįstama, – tai politinė filosofija, kurią administracinė valstybė primeta savo piliečiams; 2) nors administracinio valdymo idėjos vyrauja

ankstyvųjų autorių, rašiusių apie viešąjį administravimą (ir, tiesą sakant, tebevyrauja) darbuose, tačiau buvo išsakoma ir kitokių minčių. Abu šiuos dalykus galima rasti Waldo knygoje „Administracinė valstybė" (*Administrative State*, 1948) ir vėlesniame straipsnyje „Demokratinio administravimo raida" (*The Development of a Theory of Democratic Administration,* 1952). Kaip jau minėta anksčiau, Waldo teigė, kad ankstyvieji autoriai rašė apie politinę teoriją, gal net to nesuvokdami, tačiau jo darbas buvo tikslaus ir drąsaus teorinio pobūdžio, filosofinę demokratinės teorijos sampratą pritaikantis viešųjų organizacijų tyrimui.

ADMINISTRACINĖ TEORIJA IR DEMOKRATINIS VALDYMAS

Nors daugelis autorių, rašydami apie viešąjį administravimą, bandė apsiriboti smulkesniais techniniais dalykais, Waldo nuomone, tai buvo tuščios pastangos. Neišvengiamai kilo vertybių ir santykio tarp administracinės praktikos bei demokratijos teorijos klausimų. Kartais tokie klausimai svarstomi išsamiai, tačiau dažniausiai – paviršutiniškai. Bet kuriuo atveju rezultatas tas pats – viešųjų organizacijų politinė teorija. Sukūrus tokią teoriją kitas akivaizdus žingsnis – paklausti, kaip ji susijusi su platesne demokratinio valdymo tema.

Ortodoksinė viešojo administravimo teorija (mūsų jau aprašyta), kad administracija yra atsieta nuo politinių procesų ir remiasi moksliniais administracinio valdymo principais, yra būtent tokia politinė teorija. Savo „Administracinėje valstybėje" Waldo siūlo pripažinti tą teoriją. Tačiau, kitaip negu daugelyje Waldo darbų, kurie labiau primena šios srities metraštį, tačiau pateikia nedaug naujo, „Administracinėje valstybėje" yra svarbi idėja: nekritiškas administracinio požiūrio pripažinimas yra demokratinės teorijos atsisakymas ir tai yra socialinė problema, o ne vien administracinio valdymo problema. Waldo (1948, p. 57) pastebi mesianistiškas valdymo, ypač mokslinio, minties tendencijas, tendencijas „taikyti objektyvistinį, pozityvistinį požiūrį nuolat didėjančiam reiškinių kompleksui". Tokį pat įgaliojimų ir atsakomybės didinimą jau matėme viešojo admi-

nistravimo teoretikų, besidominčių administraciniu valdymu, darbuose. Jie taip pat mano, kad neišvengiama, jog bus sukurta nauja apsauginė valstybės administratorių klasė, kuri vadovaus visuomenei per centralizuotas administracines struktūras. Tai yra neišvengiama. Tačiau nė vienu atveju aiškiai neišsakoma valdžios kaupimo ideologija, o filosofija, teigianti valdymo viešpatavimą, įsitvirtina subtiliai, nejuntamai.

Biurokratinis mąstymas išplis visoje visuomenėje, racionalizuodamas vis didesnius grupės kolektyvinio gyvenimo sektorius, kol individualiam pasirinkimui ir demokratinei atsakomybei liks visai mažai vietos – būtent šito baiminosi Marxas, Weberis ir Freudas. Be abejonės, nereikia būti marksistu, weberistu ar freudistu, kad pripažintum sudėtingų organizacijų kišimąsi į mūsų asmeninį ir politinį gyvenimą ar kad pasmerktum tą išskirtinę kontrolę ir sudaiktinimą, kurie ateina kartu. Taigi ortodoksinė viešojo administravimo teorija yra ir socialinė bei politinė teorija, tačiau neigiama, antipolitinė teorija, bandanti politines problemas paversti administracinėmis.

LINK DEMOKRATINIO ADMINISTRAVIMO

Ar buvo, ar yra alternatyvų? Galbūt. Tarp ankstyvųjų autorių buvo keli, kurie būtų sutikę su Davido M. Levitano teiginiu *(David. M. Levitan*, 1943, p. 359), kad „demokratinė valstybė turi būti ne tik grindžiama demokratiniais principais, bet ir demokratiškai administruojama, kai demokratinė filosofija persmelkia demokratinį aparatą." Kiti pritarė *Mary Parker Follett* (*Metcalf and Urwick*, 1940, p. 9), kuri tikėjo, kad dinamiškas administravimas turi būti grindžiamas „individo ir grupės motyvuotų troškimų pripažinimu".

Follett, kuri pateikė įdomų kontrargumentą taylorizmui, manė, kad grupės dinamika buvo svarbiausias dalykas norint suvokti organizacijos ir politinį gyvenimą. Abiejų sričių svarbiausios problemos buvo susijusios su koordinavimu, kuris buvo grupės gyvenimo varomoji jėga, svarbesnė net už valdžią ar kontrolę. Ir esminiu dalyku tampa visų grupės ar organizacijos narių požiūrių supratimas. Šia prasme būti lyderiu – tai ne vien duoti įsakymus ir tikėtis, kad jie bus įvykdyti – lyderis turi suformuluoti

organizacijos tikslą ir sukurti mechanizmą, kuriuo galima būtų koordinuoti įvairius organizacijos narių veiksmus.

Nepaisant kliūčių, ypač organizacinio mąstymo autoritarino šališkumo, pabrėžiančio hierarchiją, kontrolę ir discipliną, kurios, Waldo nuomone, trukdė demokratinio administravimo raidai, jis tikėjosi demokratiškos alternatyvos, tokios, kurioje būtų „iš esmės atsisakyta valdžios ir paklusnumo, viršininko ir pavaldinio minties modelio, vyraujančio mūsų administravimo teorijoje". Jo tonas buvo graudus: „Retais optimizmo momentais galima leisti sau prabangą svajoti apie ateities visuomenę, kurioje švietimas ir bendroji kultūra dera su darbo pasauliu, kuriame visi dalyvauja ir kaip „lyderiai", ir kaip „sekėjai" pagal visiems žinomas žaidimo taisykles. Tokia visuomenė būtų pobiurokratinė" (1952, p. 103).

IŠVADA

Nuo ankstesnio Woodrowo Wilsono straipsnio (1987) viešojo administravimo tyrimuose atsirado dvi svarbios temos: įtampos tarp politikos ir administravimo ir administracinio valdymo mokslinių principų, kurie padidintų vyriausybinių organizacijų našumą, paieškos. Kaip jau matėme, politikos ir administravimo dichotomiją mokslininkai ir praktikai greitai pasmerkė, nors galima abejoti, ar ji kada nors apskritai turėjo jai priskiriamos galios. Panašiai ir administracinio valdymo principų paieška buvo kritikuojama kaip nepagrįsta ir nemokšliška. Tačiau buvo išlaikyti kiti ankstyvųjų teorijų elementai. Ankstyvieji autoriai, rašę apie viešąjį administravimą, priėjo prie išvados, kad viešųjų organizacijų problemos iš esmės yra tos pačios, kaip privačiųjų organizacijų, ir jas galima išspręsti pagal mokslinius administracinio valdymo principus. Jie manė, kad ir demokratiją galima išsaugoti per efektyvią vyriausybinių institucijų veiklą, kuri galima pasinaudojant tinkamu verslo valdymu. Taip, išlaikydami politikos ir administravimo dichotomiją ir administracinio valdymo tyrimą, ankstyvieji autoriai, rašę apie viešąjį administravimą, nustatė viešojo administravimo tyrimų toną keliems

dešimtmečiams. Iš tiesų galima sakyti, kad praeities teorijų vaiduokliai tebeklaidžioja viešojo administravimo tyrimuose, o tų vaiduoklių šešėliai yra politika ir administravimas, moksliniai principai, administracinis efektyvumas. Dar pamatysime, ar mums kada nors pavyks sukurti naują tikslą ir naujas kryptis.

ŠALTINIAI

Appleby, Paul. *Big Democracy*. New York:Knopf, 1945.

Appleby, Paul. *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1949.

Caldwell, Lynton. *Administrative Theories of Hamilton and Jefferson*. Chicago: University of Chicago Press, 1944.

Cleveland, Frederick A. *Organized Democracy*. New York: Longman, Green, 1913.

Cleveland, Frederick A. *The Budget and Responsible Government*. New York: MacMillan, 1920.

Dimock, Marshall E. "The Meaning and Scope of Public Administration" and "Criteria and Objectives of Public Administration". In the *Frontiers of Public Administration,* edited by John M. Gaus, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock, pp. 1–12 and 116–134. Chicago: University of Chicago Press, 1936.

Goodnow, Frank. *Policy and Administration*. New York, MacMillan, 1900.

Gulick, Luther. "Politics, Administration, and the New Deal". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169 (September 1933): 545–566.

Gulick, Luther. "Notes of the Theory of Organization". In *Papers on the Science of Administration*, edited by Luther Gulick and L. Urwick, pp. 1–46. New York: Institute of Public Administration, 1937a.

Gulick, Luther. "Science, Values, and Public Administration". In *Papers on the Science of Administration*, edited by Luther Gulick and Urwick, pp. 189–195. New York: Institute of Public Administration, 1937b.

Levitan, David M. "Political Ends and Administrative Means". *Public Administration Review* (Autumn 1943): 353–359.

McCurdy, Howard. *Public Administration: A Synthesis*. Menlo Park, Calif.: Cummings, 1977.

Metcalf, Henry C., and L. Urwick, L., eds. *Dynamic Administration: Collected Papers of Mary Parker Follett*, New York: Harper and Row, 1940.

Mooney, James, and Alan C. Reiley, *The Principles of Organization*. New York: Harper and Row, 1939.

Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration.* Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1973.

Simon, Herbert A. *Administrative Behavior*. New York: Macmillan, 1957.

Simon, Herbetr A., Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administratio*n. New York: Knopf, 1950.

Stene, Edwin O. "An Approach to a Science of Administration". *American Political Science Revie*w, 34 (December 1940): 1124–1137.

Taylor, Frederick. *Scientific Management*. New York: Harper and Row, 1923.

Thompson, James. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill, 1967.

Waldo, Dwight. *The Administrative State*. New York: Ronald Press, 1948.

Waldo, Dwight. "The Development of a Theory of Democratic Administration". *American Political Science Review*, 46 (March 1952): 81–103.

Waldo, Dwight. "Administrative State Revisited". *Public Administration Review*, 25 (March 1965): 5–30.

White Leonard D. "The Meaning of Principles of Public Administration". In The *Frontiers of Public Administration*, edited by John M. Gaus, Leonard D. White and Marshall E. Dimock, pp. 13–25. Chicago: University of Chicago Press, 1936.

White, Leonard D. *The Federalist*. New York: Macmillan, 1948a.

White, Leonard, D. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan, 1948b.

Willoughby, W. F. *Principles of Public Administration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1927.

Willoughby, W. F. *The Government of Modern States*. New York: Appleton–Century–Crofts, 1936.

Willoughby, W. F., and Willoughby W.W. *Government and Administration of the United States.* Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1891.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration". *Political Science Quarterly* 2 (June 1887): 197–222.

KETVIRTAS SKYRIUS

RACIONALUSIS ORGANIZACIJŲ MODELIS

Net viešojo administravimo teorijos viršūnėje, kai šia tema rašė Willoughby, White'as, Gulickas ir kiti, tokią teoriją sukurti trukdė ne vienas svarbus socialinių mokslų laimėjimas. Pirma, politiniams mokslams, kaip ir kitiems, vis labiau rūpėjo, kad moksliniai tyrimai būtų dalis tikrojo mokslo apie žmogaus elgesį – teoriškai nuoseklaus pažinimo, pasiekiamo panašiai kaip pažinimas tiksliuosiuose moksluose. Antra, susikūrė judėjimas, pagrįstas bendrumo tarp viešojo ir privataus valdymo pripažinimu – jis ieškojo bendro požiūrio į administravimo tyrinėjimą. Nė viena šių krypčių neprasidėjo pačiame viešajame administravime, ir, tiesą sakant, viešajam administravimui jos buvo netgi šiek tiek nepriimtinos. Tačiau ilgainiui tos dvi kryptys esmingai paveikė viešųjų organizacijų tyrimą. Svarbiausia, kad dvi naujos kryptys dalykiškai turėjo išstumti senesnę, politinę viešųjų organizacijų koncepciją tiek, kad, septintojo dešimtmečio pabaigoje ir aštuntojo pradžioje vėl kilus klausimui dėl politikos, jis, nors ir keista, buvo keliamas su „naujojo viešojo administravimo“ vėliava.

MOKSLAS APIE ŽMOGAUS ELGESĮ

Pirmoji ir kol kas svarbiausioji srovė, į šalį nustūmusi politinius mokslus ir artimiausias disciplinas, buvo susidomėjimas mokslo apie žmogaus elgesį raida. Laikydamasis to meto įprastų scientizmo principų daugelis politinių mokslų atstovų jautė, kad ankstesniems vyriausybės institucijų ir politinių judėjimų tyrinėjimams trūksta tikslumo (ir todėl, tikriausiai, orumo), kuris būdingas tokių „tikrųjų" mokslų, kaip fizika arba chemija, darbams. Kad tokia padėtis būtų ištaisyta, jie gynė požiūrį į mokslą, pagrįstą filosofine loginio pozityvizmo perspektyva. Pagal šią teoriją žmogaus, kaip ir fizinių objektų elgesio, elgesio dėsningumus galima nustatyti kruopščiai ir objektyviai stebint elgesio raišką, o iš tokio stebėjimo logiškai galima išvesti mokslo teorijas. Buvo teigiama, kad, lygiai kaip galima stebėti molekulių struktūras ir išvesti teorijas apie fizinį gyvenimą, taip ir žmogiškųjų būtybių elgesį galima stebėti „iš vidaus" ir išvesti teorijas apie socialinį gyvenimą.

Tačiau didžiausia problema pasirodė esąs žmogiškųjų vertybių vaidmuo. Molekulių elgesyje nėra nei vertybių, nei akivaizdžių ketinimų, ir neatrodo, kad jos kaip nors reaguotų į tai, kad yra stebimos, o su žmonėmis yra kitaip. Tai yra, naujajam žmogaus elgesio mokslui buvo priešpriešinta galimybė, kad žmogiškosios vertybės dalyvaus elgesio tyrimuose. Į tai buvo atsakyta, kad faktus ir vertybes logiškai reikia laikyti skirtingais dalykais. Taigi į administracinio gyvenimo faktus, netgi į tą faktą, kad kiekvieno administratoriaus vertybės yra vis kitokios, galima žiūrėti taip, kad tai nepaveiktų asmeninių vertybių ir nebūtų jų paveikti. Šitaip būtų galima išlaikyti mokslinio tyrimo proceso vientisumą, arba integralumą (t.y. „objektyvumą").

Dėl dar didesnio objektyvumo buvo siūloma ypač įdėmiai žiūrėti į mokslinį tyrimą. Reikėjo nustatyti problemą, sukurti hipotezę apie atitinkamų kintamųjų santykius, sudaryti tyrimo modelį ir atlikti tyrimą, kuris patikrintų tuos santykius. Rezultatai taptų dalimi gilesnio teorinio tos srities pažinimo. Pavyzdžiui, jeigu mums rūpėtų decentralizuoto sprendimų priėmimo ir pasitenkinimo darbe santykis, galėtume kurti hipotezes apie tą santykį, tarkim, kad

darbininkui labiau dalyvaujant procese, didėja ir jo pasitenkinimas, o paskui šias hipotezes galėtume patikrinti kontroliniu eksperimentu arba stebėjimu vietoje.

Bet kuriuo atveju mokslinis tyrimas turėjo būti griežtai apibrėžtas, kad mokslininkai galėtų pasitikėti, jog gautas paaiškinimas yra vienintelis teisingas (ir kad jokių kitų paaiškinimų negali būti), kad jis yra empirinis, t.y. pagrįstas objektyvios realybės stebėjimais, o ne subjektyvia nuomone. Idealiu atveju bet kuris mokslininkas, atliekantis tą patį eksperimentą ir tomis pačiomis sąlygomis, turėtų gauti visiškai tokį pat rezultatą, patvirtinantį tyrimo objektyvumą ir patį metodą.

BENDRAS POŽIŪRIS Į ADMINISTRAVIMĄ

Kita pagrindinė srovė, susijusi su pirmąja, pokariu ir vėliau siekė pakeisti viešojo administravimo teorijos kryptį. Mokslininkai, norėję nustatyti žmogaus elgesio dėsningumus, tvirtino, kad tie dėsningumai nepriklauso nuo konteksto, pavyzdžiui, kad iš esmės valdžia visur yra tokia pat: ir šeimoje, ir darbo vietoje, ir valstybėje. Ir organizacijų tyrinėtojai ėmė tvirtinti panašiai: organizacinis elgesys ir viešosiose, ir privačiose organizacijose beveik toks pat. Tam tikra prasme šis teiginys buvo ir tebėra nepaneigtas. Be abejonės, kai kurie administraciniai procesai, tokie kaip lyderiavimas ir valdžia, motyvacija ir sprendimų priėmimas yra gana panašūs, kad ir kas būtum – *General Motors* vadovas ar Valstybės departamento sekretoriaus pavaduotojas. Todėl nė kiek nekeista, kad daugelyje darbų apie viešąjį administravimą buvo teigiama: „Skirtumas tarp mažų ir didelių organizacijų tikrame administravime yra didesnis negu tarp privačių ir viešųjų“ (*Simon, Smithburg, and Thompson*, 1950, p. 8.)

Taigi atsirado bendras valdymo ir administravimo mokslas. Pradinis lydinys iš įvairių politinio mokslo, verslo administravimo, sociologijos ir socialinės psichologijos atradimų netrukus įgijo savo veidą. Iš verslo kilo susidomėjimas efektyvumu ir sprendimų

priėmimu, iš sociologijos – sisteminis ir struktūrinis-funkcinis požiūris, iš psichologijos – pažintinė ir bihevioristinė orientacija. Buvo įkurtos bendros administravimo mokyklos ir tokie žurnalai kaip *Administrative Science quaterly*, o įvairių universitetų ir fakultetų mokslininkai atrado bendrų interesų. Taigi paaiškėdavo, kad analitikai verslo mokyklose ir viešojo administravimo specialistai politinių mokslų fakultetuose turi daugiau bendro negu su kolegomis lyginamojo vyriausybės mokslo, tarptautinių santykių ar politinės teorijos fakultetuose.

Taip viešojo administravimo specialistai, perėmę bihevioristinių mokslų požiūrį, ėmė akcentuoti faktą, o ne vertybę, priemones, o ne tikslus. Mokslas, prisijungęs prie bendrosios administravimo tyrinėjimo krypties, nutraukė savo tradicinius ilgalaikius ryšius su politinėmis vertybėmis. Buvo manoma, kad šios kryptys atsisako tariamai nemokslinių darbų viešojo administravimo srityje ir sukuria alternatyvą – racionaliojo administravimo modelį. Bet kuriuo atveju aiškiai buvo matomi Herberto A. Simono (*Herbert A. Simon*) darbų kontūrai.

ADMINISTRAVIMO PRIEŽODŽIAI

Nors jau kelerius metus į viešojo administravimo tyrinėjimą buvo siekiama suformuoti mokslinį požiūrį, tačiau tik penktojo dešimtmečio pabaigoje pasigirdo du įsakmesni raginimai imtis veiklos. 1946 metais Herbertas A. Simonas (*Herbert A. Simon*), gavęs politinių mokslų daktaro diplomą Čikagos universitete, išspausdino straipsnį, pavadintą „Administravimo priežodžiai" (*Proverbs of Administration*), kuriame aštriai kritikavo ankstesnius administravimo teorijos darbus ir nustatė kelis reikalavimus mokslu grindžiamai administravimo teorijai. Šis straipsnis buvo perspausdintas kitais metais pasirodžiusioje jo knygoje „Administracinis elgesys: Sprendimų priėmimo proceso administracinėje organizacijoje tyrimas" (*Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 2 leidimas, 1975a). Knygoje „Admi-

nistracinis elgesys", parašytoje remiantis daktaro disertacija, Simonas pateikė dabar jau klasikiniu tapusį racionalųjį administravimo modelį, kuris padarė didžiulę įtaką organizacijų tyrinėjimui. Be to, 1947 metais Robertas A. Dahlas (*Robert A. Dahl*), neseniai apgynęs daktaro disertaciją Yale universitete, išspausdino „Viešojo administravimo mokslą" (*The Science of Public Administration*) – alternatyvią šios srities ankstesnių darbų kritiką. Dahlas savo darbe netiesiogiai kritikavo ir Simono požiūrį bei pagreitino nuomonių susikirtimą, kuris ilgus metus tvyrojo darbuose apie viešąjį administravimą.

SIMONAS KRITIKUOJA ANKSTESNES TEORIJAS

Simono kritika buvo kur kas kandesnė. Gulicko, Urwicko ir kitų pateiktus administravimo principus jis apibūdino kaip „priežodžius", kuriems būdinga visų priežodžių yda – jie vienas kitam prieštarauja. Simonas sutelkė savo dėmesį į kitus keturis principus: specializaciją, įsakymų vienovę, kontrolės apimtį, valdomumo mastą ir organizavimo pagal tikslą, procesą, klientūrą bei vietą. Nors Simonas (1946, p. 62) sutiko, kad šios idėjos priimtinos kaip „administracinių situacijų aprašymo ir diagnozavimo kriterijai", tačiau jam atrodė, kad šie principai yra laikomi nesulaužomais, dažnai vienas kitam prieštaraujančiais. Toliau jis bandė parodyti tokių principų prieštaravimus, pavyzdžiui, kad noras išlaikyti tiesioginės kontrolės apimtį gali neleisti organizacijai turėti mažai organizacinių lygių, o įsakymų vienovės principas neleidžia organizacijai pasinaudoti diferencijuoto vadovavimo pranašumais.

Apibendrindamas savo poziciją Simonas (1946, p. 63) rašė: „Administravimo apibūdinimas šiuo metu yra paviršutiniškas, supaprastintas, nerealus. Jis pernelyg susietas su valdžia, į jo lauką neįsileidžiama kitų veiksnių, organizaciniam elgesiui darančių ne mažesnę įtaką. Nesivarginama tirti tikro sprendimų priėmimo funkcijų pasiskirstymo. Pasitenkinama kalbomis apie „valdžią", „centralizaciją", „kontrolės apimtį", „funkciją", tačiau nesiekiama darbinių šių terminų apibrėžimų."

Iš tiesų Simono išvados, nepaisant aštraus jo tono, nedaug buvo nutolusios nuo vyraujančios tendencijos. (Antrojo „Administracinio elgesio“ leidimo įvade Simonas (1957a, p. xiv), matyt įsismaginęs, rašė: „Apie organizaciją mes kalbame tokia kalba, kuri nedaug skiriasi nuo Ubangi žiniuonio, kai šis kalba apie ligą. Geriausiu atveju vadovaujamės kasdieniais priežodžiais... blogiausiu – gyvename vadovaudamiesi pompastiškomis kvailystėmis.“) Simonas teisingai pripažino, kad ankstyvieji teoretikai gilinosi į tokius klausimais kaip funkcijų paskirstymas ir valdžios struktūra, ir teisingai ragino išplėsti tyrinėtinų temų sąrašą. Bet jam nekėlė abejonių tai, kad šioje srityje buvo bandoma sukurti tvirtą pagrindą, kuriuo remdamiesi administratoriai galėtų įvertinti organizacijos planą. Jam nekėlė abejonių ir tai, kad čia svarbiausia – efektyvumas. Tiesą sakant, jį Simonas padarė administravimo teorijos pagrindu: „Administravimo teorijai rūpi, kaip reikėtų sukonstruoti valdomą organizaciją, kad ji dirbtų efektyviai.“

Administravimo teorijai rūpi, kaip reikėtų sukonstruoti valdomą organizaciją, kad ji dirbtų efektyviai.

Herbertas Simonas

Simono pastangos sukurti viešųjų organizacijų teoriją buvo kur kas svarbesnės negu tai, ką jis tiesiogiai pasakė. Pirma, laikydamasis loginio pozityvizmo teorijos, Simonas siūlė, kad tyrinėjant administracinį elgesį galima atskirti faktus ir vertybes, o paskui vykdyti tikslią eksperimentinio tyrimo programą, skirtą išsamiai administravimo teorijai sukurti. Akivaizdu, kad viešajam administravimui krypstant šia linkme, o jis šia linkme krypo gana ryškiai, vis daugiau dėmesio būtų skirta priemonėms, o ne tikslams, administraciniams metodams, o ne politiniams principams. Įdomu, kad būtent šį teiginį labiausiai kritikavo Dahlas.

DAHLAS: EFEKTYVUMAS IR ŽMOGAUS ELGESIO NERACIONALUMAS

Simono kritika, nukreipta į prieškarinę viešojo administravimo teoriją, buvo kandi, tačiau Dahlas visais atžvilgiais buvo radikalesnis, o ilgainiui ir vis daugiau pasakantis. Dahlas, kaip ir Simonas, pripažino viešojo administravimo tyrinėtojų troškimą sukurti tikrą mokslą, tačiau nurodė ir keletą esminių sunkumų, iškilusių tas pastangas įgyvendinant. Pirmiausia Dahlas (1947) nurodė, kad pagal pozityvistinę mokslo interpretaciją socialiniai mokslai, įskaitant ir organizacijų tyrinėjimą, neturėtų būti susiję su vertybėmis. Tačiau Dahlas tvirtino, kad viešasis administravimas, nors teigiama, kad jis nesusijęs su vertybėmis, iš tikrųjų yra grindžiamas tam tikros vertybės, ypač efektyvumo vertybės, viršenybe. Kaip ką tik matėme, ankstyvieji administravimo tyrinėtojai, įskaitant ir Simoną, efektyvumą laikė neutraliu kriterijumi, pagal kurį galima vertinti administracinius veiksmus. Dahlas paprasčiausiai tvirtino, kad pats efektyvumas jau yra vertybė ir turi konkuruoti su kitomis vertybėmis, tokiomis kaip individuali atsakomybė ar demokratinė moralė.

Pasak Dahlo, efektyvumas ne visada laimi toje konkurencinėje kovoje. Pavyzdžiui, kaip suderinti piliečių dalyvavimą priimant administracinius sprendimus ir efektyvią institucijos veiklą? Arba kaip administraciniu požiūriu vertinti Antrojo pasaulinio karo vokiečių įkurtas koncentracijos stovyklas, kurių dauguma akivaizdžiai veikė labai efektyviai? Arba ką turėtume daryti su asmeninės atsakomybės teorija, kuri, atrodo, visiškai nedera su reikalavimu siekti visiško efektyvumo. Šiais ir daugeliu kitų atvejų akivaizdu, kad viešojo administravimo tyrinėtojai domėjosi ir tikslais, ir priemonėmis, todėl jiems reikėjo išaiškinti savo vertybes ir toliau laikytis efektyvumo doktrinos, tačiau slėpti ją kaip mokslinį faktą yra ne tik klaidinantis, bet ir moraliai pavojingas dalykas. Čia aišku, kad Dahlas domėjosi *viešuoju* administravimu, o ne administravimu apskritai. Rimčiausi jo nustatyti vertybiniai konfliktai iškyla vertybei ir efektyvumui susidūrus su demokratinėmis vertybėmis, ypač susijusiomis su morale. Žinoma, galima teigti, kad privačių įmonių efektyvumo kriterijus kartais susikerta su socialine atsakomybe, tačiau

Dahlas domėjosi tik viešuoju sektoriumi. Jis teigė, kad viešojo administravimo sritis išsiskiria savo sąsajomis su etiniais klausimais ir politinėmis vertybėmis.

Antrasis Dahlo argumentas – viešojo administravimo tyrinėjimas turi būti grindžiamas žmogaus elgesio studijomis. Dahlas tiesiog pripažino, kad pagrindinės viešojo administravimo problemos yra susijusios su žmogumi, todėl viešosiose organizacijose negalima ignoruoti žmogaus. Tačiau savo analizėje Dahlas (1947, p. 4) žengė žingsnį dar toliau ir tvirtino, kad kapitalizmas ragina mus „gamybos procesą bandyti organizuoti racionaliai". Tokį požiūrį perėmė daugelis organizacijos teoretikų, kuriems priimtiniausios atrodė racionalios, logiškos struktūros. Tačiau, kaip rašė Dahlas, laikantis šio racionalistinio modelio ignoruojamas faktas, kad racionalių struktūrų kontekste žmonės ne visuomet elgiasi racionaliai ir netgi ne visuomet dirba efektyviai. Taigi „negalime sukurti (administravimo) mokslo, sukūrę mechanizuotą „administracinį žmogų", modernų aštuonioliktojo amžiaus žmogaus palikuonį, kuris egzistuoja tik knygose apie viešąjį administravimą ir kurio vienintelė veikla yra griežtai paklusti „universaliems mokslo ir administravimo įstatymams" (p. 7).

Nė kiek nekeista, kad Herbertas Simonas (1947), ką tik sukūręs minėtą koncepciją, nedelsiant parašė atkirtį Dahlo straipsniui. Simono atsakymo pagrindą sudarė miglotas ir painus grynojo ir taikomojo mokslo lyginimas, turėjęs atskirti grynąjį mokslą nuo Dahlo kritikuoto efektyvumo garbinimo. Tačiau šis teiginys pasirodė esąs gana neefektyvus, ypač turint galvoje Simono pareiškimą, kuriame administravimo mokslas sulyginamas su efektyvumo siekimu. Simonas dar kartą paneigė, kad jo grynasis administravimo mokslas „nurodinėjo viešajai politikai", tačiau jis nepripažino, kad politikos potekstėje yra susirūpinimas efektyvumu, t.y. kad tam tikra prasme efektyvumas yra politika (p. 202). Šiame nuomonių susikirtime Simonas galėjo pralaimėti. Tačiau jo racionalusis administravimo modelis, dar tik pristatomas viešojo administravimo bendruomenei, būtų kompensavęs skriaudą ir ilgiems metams galėjęs tapti administracinio darbo standartu.

HERBERTAS SIMONAS: RACIONALUSIS ADMINISTRAVIMO MODELIS

Kaip jau minėjome, racionalusis administravimo modelis užima iškilią vietą viešojo administravimo literatūroje. Tokie terminai, kaip *paskata-įnašas*, *priėmimo zona* ir *pasitenkinimas* yra normali viešojo administravimo mokslo žodyno dalis. Vien dėl to, kad juos dažnai vartoja administracijos teoretikai ir praktikai, šiems žodžiams reikia skirti daugiau dėmesio. Tačiau dar svarbiau, kad šie žodžiai ir jais reiškiamos platesnės sąvokos padarė didelę, nors nebūtinai teigiamą, įtaką mūsų mąstymui apie viešąsias organizacijas. Būtina kruopščiai apsvarstyti, kokias gaires teikia racionalusis administravimo modelis, suprantamas kaip žmogaus elgesio organizacinėje aplinkoje standartas.

Anksčiausiai ir įspūdingiausiai viešąjį administravimą, kaip racionalųjį administravimo modelį, pristatė Simonas (1957a) savo „Administraciniame elgesyje". Šį modelį jis smulkiai nagrinėjo straipsnyje „Žmogaus modeliai" (*Models of Man*, 1957b) ir dviejuose kartu su Donaldu W. Smithburgu *(Donald W. Smithburg)* bei Victoru A. Thompsonu (*Victor A. Thompson*) parašytuose darbuose „Viešasis administravimas" *(Public Administration,* 1950) bei išsamioje literatūros apie organizacijos teoriją apžvalgoje, pavadintoje „Organizacijos" *(Organizations*, 1958), parašytoje kartu su Jamesu G. Marchu (*James G. March*). Šeštojo dešimtmečio pradžioje Simono darbai vis artėjo prie sprendimų priėmimo socialinės psichologijos, vėliau prie informacijų technologijos bei pažinimo raidos proceso. Ir nors paties Simono laimėjimai vėliau nebebuvo tokie svarbūs, jo darbų įtaka tebėra didelė, ir jo dabartiniai reti pasisakymai apie viešąjį administravimą tebedaro nemažą įtaką.

Šiame skyriuje apžvelgsime Simono pateiktą racionalųjį administravimo modelį, dėmesį visų pirma sutelkdami į jo ankstyvuosius darbus, ypač į „Administracinį elgesį" (1957a). Tolesniame skyriuje analizuosime dvi susijusias temas: žmogaus sprendimų priėmimo procesą (kaip jį suprato Simonas ir vėlesnieji autoriai) ir uždaros – atviros sistemos aptarimą, atsiradusį iš dalies reaguojant į Simono darbus, o viršūnę pasiekusį James D. Thompsono sintezėje.

POZITYVISTINĖ PERSPEKTYVA

Savo „Administraciniame elgesyje" (1957a) Simonas išsamiai dėsto administracinės organizacijos teoriją, grindžiamą pozityvistiniu požiūriu į pažinimą ir instrumentinio organizacinio gyvenimo aiškinimą. Visiškai perimdamas pozityvistinę teoriją, Simonas teigia, kad mokslininko vaidmuo yra tirti „faktinius" teiginius, pagrįstus matomo elgesio stebėjimu arba gautus padarius logines išvadas iš to stebėjimo. Mokslininko objektyvumas yra pirmaeilės svarbos dalykas, ir dėl šios priežasties mokslininkas privalo nustatyti faktinį pagrindą bei išvadas, kurias galima padaryti. Kad mokslinio tyrimo procesas nė kiek nebūtų subjektyvus, jis teorijas turi apvalyti nuo bet kokio artimumo žmogiškosioms vertybėms. Nei tyrėjo, nei tiriamųjų vertybės neturi patekti į tyrimą ir teorijų kūrimą. Simonas tvirtina, kad tai visiškai įmanoma, kadangi faktus ir vertybes galima logiškai atskirti. „Faktiniai duomenys yra informacija apie pasaulį ir jo veikimo būdus" (1957a, p. 45). Antra vertus, informacija apie vertybes kalba apie tai, kaip viskas turėtų būti, ir pirmenybę teikia tam, ko trokštama. Priešingai negu gana miglotos vertybės, faktiniai duomenys yra tikslūs. Pasak Simono, faktinę informaciją galima patikrinti ir nustatyti, ar ji teisinga, ar klaidinga – ar tai, ką ji teikia apie pasaulį, iš tiesų yra, ar to nėra (p. 45, 46).

Simonas pabrėžia, kad žodžiai *geras* ir *blogas* dažnai vartojami aptariant administravimą, tačiau jų vartojimas nemenkina mokslinio požiūrio neutralumo. Kalbant apie organizaciją, geri dalykai yra tie, kurie padeda organizacijai pasiekti jos tikslus, blogi tie, kurie nepadeda. Tai, kas padidina efektyvumą, yra gera, kas ne – bloga. Simonas teigia, kad iš administravimo teorijos tokios pozicijos ir tegalima tikėtis, nes jos svarbiausias tikslas yra efektyvumas.

RACIONALUMO SĄVOKA

Administracinės organizacijos pagrindas yra racionalumas. Organizacijos kuriamos tam, kad padidintų žmogaus racionalumą ir jo elgesiui suteiktų tokią struktūrą, jog šis galėtų priartėti prie abstraktaus racionalumo. Simonas pradeda nuo teiginio, kad kiekvie-

no žmogaus gebėjimas reaguoti į mus supančias problemas yra ribotas. „Žmogaus proto sugebėjimas formuluoti ir spręsti sudėtingas problemas yra labai menkas palyginus su problemų, kurių sprendimo reikalauja objektyviai racionalus elgesys realiame pasaulyje, dydžiu, ar netgi priartėjimas prie tokio objektyvaus racionalumo“ (1957b, p. 198). Kadangi individai gali pasiekti tik ribotą racionalumo lygį, jie buriasi į grupes arba organizacijas, kad galėtų veiksmingai tvarkytis juos supančiame pasaulyje. Taigi „racionalus individas yra ir turi būti organizuotas ir institucionalizuotas“ (1957a, p. 102).

Akivaizdu, kad šitaip kalbant apie racionalumą jam suteikiama kur kas ribotesnė ir techniškesnė prasmė, negu ji būtų kitokiame kontekste. Priešingai ilgai filosofinei tradicijai, pagal kurią žmogaus protui rūpi tokie didingi dalykai kaip teisingumas, lygybė ir laisvė – žmonių visuomenių kūrimo esmė, Simonui iš esmės rūpi tik santykis tarp tikslų ir priemonių. Pasak vieno filosofo (*Hockmeier*, 1974, p. 50), kad elgesys būtų racionalus, reikia „apskaičiuoti tikimybes ir pagal jas teisingas priemones suderinti su siekiamais tikslais“. Taigi teiginys (racionaliojo modelio kalba), kad tam tikra organizacija yra racionali, dar nereiškia, kad ji tarnauja moraliai ir politiškai teisingiems tikslams – tokiems, apie kuriuos užsiminė Dahlas, tai tik reiškia, jog ji veikia, kad maksimaliai padidintų efektyvumą. Elgtis racionaliai, vadinasi, elgtis taip, kad padėtum pasiekti organizacijos tikslus. Arba, kitaip tariant, individas, kad elgtųsi racionaliai, turi vykdyti organizacijos lyderių, t.y. kontroliuojančios grupės, projektą.

Teoriškai, be abejo, nesunku išdėstyti racionalią tam tikro tikslo siekimo sistemą. Būtent tai ir daro kontroliuojančioji grupė. Problemos iškyla tada, kai į tą sistemą bandoma įsprausti žmones su žmogiškais jausmais, interesais ir rūpesčiais. Jei veiksmus, kurie yra tinkami tam tikriems tikslams siekti, laikysime racionaliais, tai aišku, kad vienintelis racionalus kelias yra laikytis taisyklių ir atlikti priskirtą funkciją.

Taigi Simonas (1957, p. 226) rašo: „Stenografuotojos racionalumo raiška – teksto, kad ir koks būtų jo turinys, perkėlimas ant popieriaus. Jos darbdavio racionalumas – sprendimas dėl teksto turinio.“

INDIVIDUALUS ELGESYS

Tokia nepaprastai ribota racionalumo sąvoka užgožia daugelį svarbių klausimų, iš kurių nepaskutinis yra individo moralinė atsakomybė. Tačiau ji leidžia labai tiksliai ir konstruktyviai suformuluoti, kaip racionalūs (arba beveik racionalūs) asmenys elgiasi organizacinėje aplinkoje. Simonas visiškai atsiskiria nuo savo pirmtakų: jis sutelkia dėmesį į individų elgesį sudėtingose organizacijose ir į tai, kaip dar labiau priartinti individus prie sistemos racionalumo. Simonas teigia, kad tai galima pasiekti tik ten, kur individai renkasi vadovaudamiesi organizacijos interesais. Svarbiausia individo elgesyje yra sprendimas imtis veiklos. Todėl organizacija suvokiama kaip sprendimus priimanti sistema, sudaryta taip, kad į ją „įeitų dėmesį nukreipiantys ar mąstymo procesai, kurie lemia sprendimų atsiradimą, procesus, kuriuose atrandamos ir projektuojamos galimos veiklos formos, procesai, kuriuose įvertinamos ir atsirenkamos galimybės“ (*Simon*, 1965, p. 35–36). Šiame teiginyje yra dvi aiškios problemos: viena – susijusi su žmonių sprendimais įstoti į organizaciją, likti joje arba iš jos išstoti. Kita problema yra susijusi su jų elgesiu, kol jie dar priklauso organizacijai (*Simon*, 1957b, p. 167). Kiekviena problema sprendžiama apskaičiuojant individo išlaidas ir naudą. Pavyzdžiui, apie sprendimą likti organizacijos nariu Simonas rašo: „Galima teigti, kad kiekvienas dalyvis liks organizacijoje, jeigu jo gaunamas pasitenkinimas (ar nauda)... bus didesnis už pasitenkinimą, kurį jis gautų pasitraukdamas. Todėl tokioje „pasitenkinimo funkcijoje“ pagal neišnaudotų dalyvavimo galimybių išlaidas nustatomas nulinis taškas“ (p. 173). Kol organizacija teiks daugiau naudos, negu žmonės mano galėsią gauti kitur, tol jie liks organizacijoje.

Panašiai apskaičiuojamas ir individo elgesys, kai jis nusprendžia prisidėti prie organizacijos veiklos. Kadangi racionalios sistemos suinteresuotos skatinti savo narius prisidėti prie teisingų elgesio normų, kurias nustato vadovybė, šis klausimas susijęs su valdžia. Simonas (1957a, p. 133; 1957 b, p. 74–75) teigia, kad kiekvienas individualus narys nustato „priėmimo zoną, kurioje jis sutinka paklusti savo vadovo priimtiems sprendimams“. Įsakymų, patenkančių į šią zoną, klausoma, o nepatenkančių į ją – nepaisoma.

Tačiau akivaizdu, kad organizacija suinteresuota kuo labiau išplėsti šią „priėmimo zoną"; kuo platesnė įsakymų, kuriems paklūsta individas, skalė, tuo didesnė tikimybė, kad individas taps veiksminga administracinės sistemos dalimi. Todėl toliau reikia apsvarstyti, kaip tą zoną išplėsti. Žinoma, plėtra galėtų būti atsakas į didesnes paskatas: daugiau pinigų arba aukštesnė padėtis galėtų paskatinti aktyviau veikti.

„ADMINISTRACINIS ŽMOGUS"

Be to, organizacijos vertybės paprasčiausiai gali pakeisti individo vertybes. Organizacija paties individo sprendimą pakeičia organizacijos sprendimų priėmimo procesu (*Simon*, 1957a, Ch. 10). Klasikinį naudos siekiantį „ekonominį žmogų" pakeičia modernesnis ir labiau institucionalizuotas „administracinis žmogus": šis žmogus organizacijos tikslus priima kaip savo sprendimų vertybių skalę, yra itin jautrus ir reaguoja į kitų organizacijos narių jam daromą įtaką, suformuoja savo požiūrį į kitus ir priima kitų požiūrį į save, be to, pritaria organizacijos tikslams. Nuostabiausia ir unikaliausia „administraciniame žmoguje" yra tai, kad dėl organizacijos įtakos jis ne tik atlieka tam tikrus darbus (pvz., gesina gaisrą miške, jei tai jo darbas), bet ir išsiugdo įprotį daryti viską, ko reikia organizacijos tikslams pasiekti. Jis išsiugdo bendradarbiavimo įprotį (Simon, Smithburg ir Thompson, 1950, p. 82).

Ši mintis grąžina mus prie racionalumo temos. Pagal Simono formuluotę organizacijos tikslai pasiekiami individo autonomijos kaina. Kadangi organizacijos vertybės pakeičia individo vertybes, tampa akivaizdu, kad individo įnašas naudingiausias bus tada, kai atitiks organizacijos įvaizdį, sukurtą esančiųjų valdžioje. Todėl paklusnumas valdančiųjų reikalavimams yra ne tik efektyvus – jis racionalus. Simonas (1957a, p. 198) tai apibrėžia šitaip: „Kadangi tos organizacijos didžia dalimi lemia dalyvių minties kryptį, jos sudaro sąlygas paklusnumui, taigi ir racionalumui žmonių visuomenėje."

TERMINAI

Nors toliau šioje knygoje racionalusis modelis bus kritikuojamas, tačiau reikia paaiškinti jo terminus. Simono nuomone, mokslinė teorija yra neutrali ir objektyvi, neteikianti pirmenybės jokiai vertybei. Jeigu organizacijų teorijai rūpi efektyvumas, tai būti efektyviam ir yra racionalu. Žmogus yra racionalus tik būdamas efektyvus, o efektyviausias – jei veikia pagal sistemos planą. Tai geriausiai pasiekiama laikantis nurodymų, duotų sistemos projektuotojų. Šia ribota prasme greitai racionalumas virsta paklusnumu hierarchiškai aukštesnei valdžiai. Racionalumas yra nuolaidumas. Prasidėjęs kaip neutralus ir objektyvus požiūris, iš tiesų jis slepia palankumą organizacijos viršenybei, kad ir kokia ji būtų.

Daugeliu atžvilgių racionalusis administravimo modelis atspindi ne nutolimą nuo ankstesnių viešojo administravimo principų, o mokslinį tų principų įteisinimą. Tie principai – tai toks pat dėmesys efektyvumui, taigi toks pat kaip ir ankstesniuose darbuose, tai dėmesys valdžiai bei hierarchijai. Nėra išsamiai išnagrinėta viešųjų institucijų svarba demokratinėje visuomenėje, o būtent toks nagrinėjimas galėtų būti arba individo atsakomybės viešosiose organizacijose teorijos pradžia, arba administracinių institucijų vaidmens visuomenėje teorijos pamatai. Tačiau negalima neigti didžiulės racionaliojo modelio reikšmės. Techninio racionalumo kontekste Simono racionaliojo modelio aiškinimas yra klasikinis. Tarę, kad efektyvumas yra aukščiausias viešųjų organizacijų vertinimo kriterijus ir pripažinę kognityvų požiūrį, kad žmonės mechaniškai reaguoja į aplinką, siekdami didesnės naudos, pamatysime, kad racionaliojo modelio išvados yra neišvengiamos. Ir, kaip jau ne kartą buvo minėta, bendras šių prielaidų pripažinimas paženklino viešojo administravimo teorijos naująją istoriją.

SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS IR POLITIKOS FORMAVIMAS

Kad dar geriau parodytume racionaliojo modelio poveikį, panagrinėkime du itin svarbius klausimus, kuriuos savo darbe iškėlė Simonas, ir pažiūrėkime, kaip juos svarstė vėlesnieji autoriai. Iš visų klausimų, kuriuos kėlė Simonas, literatūroje apie viešąjį

administravimą tikriausiai nė vienam nebuvo skirta tiek dėmesio, kaip sprendimų priėmimo procesui. Nors, pasak Simono, „Administraciniame elgesyje" buvo tyrinėjamas sprendimų priėmimas organizacijose, vėliau jis tiesiai pasakė, kas slypėjo jo ankstesniųjų darbų potekstėje – jog sprendimų priėmimas yra administravimo pagrindas, tiesą sakant, kad sprendimų priėmimas ir valdymas yra vienas ir tas pat. Žinoma, šis požiūris buvo šiek tiek kitoks nei ankstesniuose darbuose ir viešojo administravimo tyrėjams pateikė naują perspektyvą. Praeityje, veikiant politikai ir administracijai, sprendimų priėmimui daugiausia dėmesio skyrė aukščiausi organizacijos sluoksniai, kuriuose kuriama plačioji (didžioji) politika. Simonas teigė, kad šių lygių sprendimai veda prie kitų lygių sprendimų – žemyn per visą organizacijos sistemą. Tie patys sprendimų priėmimo procesai vyksta nuo vyriausiojo vadovo sprendimo imtis naujos programos iki vykdančiojo darbuotojo sprendimo vykdyti konkretų įsakymą. Suprasti šį procesą, vadinasi, suprasti organizacinį elgesį.

Simonas (1967) suvokė, kad sprendimų priėmimo procesą bet kuriame lygyje sudaro trys dalys: mąstymo, projekto ir pasirinkimo. *Mąstymu* Simonas vadino tokią veiklą, kai žmogus atidžiai stebi aplinką ir tam tikru momentu priima sprendimą; *projektavimu* – alternatyvių veiklos formų paiešką ar jų radimą; *pasirinkimu* – išsirinkimą tos alternatyvos, kuri atrodo sėkmingiausia. Žinoma, Simonas pripažino, kad realiame gyvenime šie etapai nėra ryškūs, tačiau analitiniu požiūriu tai yra pagrindiniai sprendimų priėmimo elementai.

Turint galvoje dėmesį organizacijos efektyvumui tikėtina, kad sprendimai priimami pačiu racionaliausiu būdu, ir būtent šia linkme krypo Simono argumentai. Racionalaus sprendimų priėmimo idealas buvo klasikinis ekonominis modelis, kai daroma prielaida, jog sprendimo priėmėjas turi išsamią informaciją apie organizacijos tikslus, galimas alternatyvas ir veikia taip, kad ką nors maksimaliai padidintų (prieaugį, pelną, naudą, pasitenkinimą ir t.t.). Deja, klasikinis sprendimų priėmėjas retai priartėja prie tokio racionalumo lygio, kokio reikalauja klasikinis ekonominis modelis. Retai kada administratorius gali pasikliauti visapusiška informacija apie situaciją, įskaitant ir įvairių veiks-

mų padarinius. Dėl šios priežasties Simono „administracinis žmogus“, siekdamas racionalumo (vis dar apibrėžiamo organizacijos kontekste), pripažįsta, kad jo galimybės elgtis racionaliai yra ribotos.

„ADMINISTRACINIS ŽMOGUS“ IR „EKONOMINIS ŽMOGUS“

Priešingai nei „ekonominis žmogus“, „administracinis žmogus“ siekia „patenkinti“ – rasti patenkinamus, o ne maksimalius sprendimus. Be to, administracinis žmogus pasitenkina

Priešingai nei „ekonominis žmogus“, „administracinis žmogus“ siekia „patenkinti“ – rasti patenkinamus, o ne maksimalius sprendimus.

supaprastinta ir nevisaverte pasaulio samprata, kuri dėl žmogaus ribotumo negali priartėti prie realaus pasaulio sudėtingumo. Kaip nurodo Simonas (1957a, p. xxvi), šios dvi sąlygos yra gana svarbios:

> Pirma, dėl to, kad jis randa patenkinamus, o ne maksimalius sprendimus, „administracinis žmogus“ gali rinktis iš anksto neištyręs visų galimų elgesio alternatyvų ir neišsiaiškinęs, kad tai iš esmės yra alternatyvos. Antra, kadangi pasaulis jam atrodo gana „tuščias“, jis „ignoruoja visų dalykų tarpusavio sąsajas“ (stulbinanti idėja, jeigu kalbama apie mintį ir veiksmą), todėl „administracinis žmogus“ gali priimti savo sprendimus pagal gana paprastas taisykles, nereikalaujančias iš jo neįmanomų mąstymo pastangų.

Paprastai tariant, nors „administracinis žmogus“ negali pasiekti idealaus „ekonominio žmogaus“ elgesio lygio, jis stengiasi išsiversti su tuo, kas jam prieinama.

Čia reikia pasakyti kelias pastabas. Pirma, nors „administraciniam žmogui“ prieinamas tik „ribotas racionalumas“, jis vis tiek privalo ieškoti racionalios (efektyvios) organizacijos veiklos. Ant-

ra, pagrindinis apskaičiavimas tinka ir „administraciniam žmogui", ir „ekonominiam žmogui": nauda turi būti kuo didesnė. Trečia, kad sumažėtų neigiamas žmogaus neracionalumo poveikis, organizacija pati nustato individo racionalumo standartus. Tai gali būti padaryta individo sprendimus pakeičiant organizacijos sprendimais arba individo elgesį modeliuojant pagal užprogramuotus sprendimus arba standartinę darbinę tvarką.

LINDBLOMO AUGIMO (INKREMENTINIS) METODAS

Simono sprendimų priėmimo aptarimas viešųjų organizacijų tyrėjams darė dvigubą poveikį: nukreipė sprendimų priėmimo tyrimus nuo politikos veiksmo lygį ir išryškino įtampą tarp racionalaus ir realaus žmonių elgesio. Šį antrąjį aspektą netrukus išsamiai tyrinėjo Charlesas E. Lindblomas *(Charles E. Lindblom*, 1959) savo straipsnyje, pavadintame „Išsikapanojimo menas" (*The Science of Muddling*). Jame Lindblomas išdėstė du požiūrius į politikos formavimą (arba sprendimų priėmimą): racionalusis-išsamusis metodas ir „nuoseklus ribotų lyginimų", arba augimo (inkrementinis) metodas (p. 81). Nors racionaliajam metodui literatūroje buvo skirta daugiausia dėmesio, jo nuomone, augimo metodas bus labiau taikomas praktikoje. Be to, augimo (inkrementinio) metodas yra ne tik kompromisinis racionaliojo metodo variantas, bet jis turi aiškių pranašumų formuojant politiką demokratinėje visuomenėje.

Pagal racionalųjį metodą politikos formuotojas pasirinktų tikslą, pagal svarbą išdėstytų visas tinkamas vertybes, ištyrinėtų jas pagal jų gebėjimą pasiekti trokštamą tikslą, sudarytų alternatyvios politikos sąrašą ir pasirinktų alternatyvą, kuri padėtų maksimalizuoti pasirinktąją vertybę. Pagal kitą, inkrementinį požiūrį, politikos formuotojas rinktųsi ribotą tikslą, kurio ta politika siektų, išdėstytų kelias galimybes, kurios iš karto yra prieinamos, ir pasirinktų tai, kas būtų „pasirinkimo iš vertybių ir pasirinkimo iš priemonių toms vertybėms pasiekti" derinys" (*Lindblom*, 1959, p. 79–80). Lyginimus ribotų administratoriaus patirtis, ir tai leistų priimti tik dalinius

sprendimus. Dėl šios priežasties politikos formuotojas tikėtųsi, kad šis inkrementinis procesas, reaguodamas į kintančias aplinkybes, kartosis.

INKREMENTINIO METODO ASPEKTAI

Ryškėja keli inkrementinio metodo aspektai. Pirma, Lindlomas teigia, kad, priešingai racionalaus sprendimų priėmimo metodo idealui, realiame gyvenime nėra įmanoma atrinkti ir pagal svarbą suskirstyti visas tikslų, susijusių su konkrečia problema, vertybes. Piliečiai, renkamieji pareigūnai, kiti administratoriai pirmenybę gali teikti skirtingiems dalykams, ir juos laikyti svarbiausiais. Be to, kalbant apie viešosios politikos dalykus, vertybės dažnai konfliktuoja tarpusavyje. Dėl šios priežasties, pasak Lindblomo, vertybes ir tikslus, atsižvelgiant į konkrečią politiką, reikia išdėstyti kaip ribines. Administratoriui rūpi ribinis dviejų ar daugiau politikos alternatyvų tam tikroje situacijoje skirtumas, todėl „kai galiausiai pasirenka iš dviejų ribinių vertybių, jis renkasi iš politikos alternatyvų“ (*Lindblom*, 1959, p. 83). Antra, laikydamasis pliuralistinio demokratijos modelio, Lindblomas tvirtina, kad efektyviausia viešoji politika yra tokia, kuri jau veikia ir dėl kurios jau yra susitarusios daugelis konkuruojančių partijų. Ieškodamas inkrementinių, arba ribinių, egzistuojančios politikos pokyčių, Lindblomas teigia, kad sprendimų priėmimo procesas gali smarkiai supaprastinti pasirinkimo procesą. Jau nebūtina, kaip išsamiame racionaliajame modelyje, atsižvelgti į viską. Dar svarbiau yra tai, kad toks požiūris į politikos formavimą atitinka politinę struktūrą, kurioje pagrindinės partijos sutaria dėl svarbiausių dalykų ir savo politikos perspektyvoje siūlo tik menkų pakitimų.

Inkrementinis požiūris politikos kūrėjams padeda siekti pliuralistinio sprendimo – susitarti dėl konkuruojančių, tačiau suderintų interesų. Pavyzdžiui, Lindblomas sutinka, kad dažnai politikos kūrėjai nepaiso svarbių galimų alternatyvios politikos padarinių, tačiau jis sutinka ir dėl to, jog skirtingoms grupėms nepaisant skirtingų padarinių, pusiausvyra galiausiai bus rasta. Kadangi „beveik kiekvienas interesas turi savo gynėją“, įvairių konkuruojančių

grupių sąveika galiausiai leis nustatyti politiką, kuri atitiks plačią interesų skalę (*Lindblom*, 1959, p. 85). Taigi vienintelis geras politikos patikrinimas yra susitarimas: „Pagal nuoseklių ribotų lyginimų metodą patikrinimas yra susitarimas dėl pačios politikos, įmanomas ir nesutarus dėl vertybių“ (p. 83).

Lindblomo nuomone (1959, p. 86), politikos nustatymas inkrementiniais metodais administratoriui (ir visuomenei) suteikia kelias apsaugos nuo klaidų priemones:

> Pirmiausia politikos žingsniai praeityje jam suteikia informacijos apie galimus panašių žingsnių padarinius ateityje. Antra, jam nereikia daryti didelių šuolių, kad pasiektų savo tikslus. Dideliems šuoliams reikėtų prognozių, kurių niekas negali žinoti, kadangi niekas ir niekada nemano, jog jo politika yra galutinis problemos sprendimas. Tai yra tik vienas žingsnis... Trečia, žengdamas kiekvieną tolesnį žingsnį, jis gali patikrinti ankstesnes prognozes. Be to, jis paprastai gana greitai gali ištaisyti praeities klaidą – greičiau, negu būtų įmanoma, jei politika būtų vykdoma didesniais, nutolusiais laike žingsniais.

Galiausiai nuoseklių ribotų lyginimų metodas ne tik pripažįsta, kaip Simonas, racionalaus (tikėtina) sprendimų priėmėjo ribotumą, bet ir remia tokį požiūrį į politikos formavimą, kuris yra glaudžiai susijęs su pliuralistine demokratijos samprata.

TRYS SPRENDIMŲ PRIĖMIMO MODELIAI

Dar vienas bandymas išdėstyti įvairius požiūrius į sprendimų priėmimo procesą buvo Grahamo T. Allisono (*Graham T. Allison*) knyga „Sprendimo esmė“ (*Essence of Decision*, 1971) apie 1962 metų Kubos raketų krizę. Savo knygoje Allisonas teigia, kad dauguma užsienio politikų analitikų mąsto apie konkrečius sprendimus (pavyzdžiui, tokius, su kokiais susidūrė Johnas Kennedy (*John Kennedy*) kilus raketų krizei), implicitinius konceptualius modelius, ir kad tie modeliai smarkiai veikia jų požiūrį į sprendimo priėmimo procesą. Be to, Allisonas sutinka, kad klasikinis, arba „racionalaus

veikėjo" sprendimų priėmimo modelis, nors plačiausiai vartojamas, turi rimtų trūkumų. Kiti du modeliai – „organizacinio proceso" ir „vyriausybės politikos" – gali būti naudojami tobulinant savo analitines ir interpretacines galias (p. 4–7). Allisonas, pristatęs šiuos tris modelius, pagal kiekvieną jų nagrinėja Kubos raketų krizę ir atkreipia dėmesį į gautų rezultatų skirtumus.

Allisonas racionalaus veikėjo modelį apibūdina panašiai kaip ir Simonas bei Lindblomas. Tai tikslų nustatymo procesas, alternatyvų numatymas, padarinių nagrinėjimas ir pasirinkimas tokios alternatyvos, kuri maksimaliai priartintų prie tikslų. „Racionalumas – tai nuoseklus, vertybes maksimizuojantis rinkimasis žinomose ribose" (p. 30). Allisono pateikto racionalaus veikėjo modelio apibūdinime mums svarbu ne pats procesas, kurį jau žinome, bet tas faktas, kad šį procesą Allisonas laiko standartiniu sprendimų priėmimo modeliu. Aišku, Allisonas sutinka, kad daugelis užsienio politikos sprendimus (ir kitus vyriausybės sprendimus) analizuojančių veikėjų naudojasi racionaliuoju modeliu. Vienas jų (individas, grupė, institucija) šioje analizėje laikomas pagrindiniu, ir jo elgesys analizuojamas kaip sąmoningai kryptingas ir tikslingas. Analitikas įdėmiai stebi, ar veikėjas laikėsi geriausios strategijos, ar nenukrypo nuo to, kas pasirodė esą racionaliausia. Taigi racionaliojo veikėjo modelis analitiką ir tikriausiai politikos formuotoją nukreipia į tokius dalykus, kurie sprendimų priėmimo procese akcentuoja priemones, o ne tikslus, ir su tuo kontekstu, kuriame priimami sprendimai, gali turėti labai mažai ką bendro.

Nepaisant to, kas jam atrodo esą racionaliojo veikėjo modelio pranašumai užsienio politikos sprendimuose, Allisonas teigia, kad galimi ir kiti modeliai, ir du jų gana išsamiai apibūdina. Organizacinio proceso modelis grindžiamas prielaida, kad nedaug pagrindinių vyriausybės sprendimų yra išimtinai vienos organizacijos kompetencija. Netgi aukščiausiuose valdžios sluoksniuose priimamiems sprendimams reikia kitų įstaigų informacijos ir konsultacijų (t.y. politikos krypties). Galima taip pat teigti, kad įstaigos vadovo priimamiems sprendimams reikia kelių įstaigos padalinių nuomonių. Tokiu atveju norint suprasti, kaip nustatomos pagrindinės veiklos kryptys, reikia žinoti, kaip įvairios organizacijos sudedamosios dalys gauna rezultatus, susijusius su svarstoma politika.

Allisono organizacijų teorija grindžiama Simono veikalu ir Cyerto bei Marcho (*Cyert, March*, 1963) darbu apie „bihevioristinę firmos teoriją". Pagal šią teoriją organizacija ne tiek siekia specifinių tikslų ir uždavinių, kiek veikia tam tikrų apribojimų, dėl kurių buvo susitarta per įvairias organizacijos sudedamąsias dalis, sąlygomis. Veikdama šių apribojimų sąlygomis, organizacija stengiasi sumažinti savo aplinkos netikrumą ir siekti tokių alternatyvų, kurios yra tiesioginės, prieinamos, susijusios su nagrinėjamąja problema. Be to, organizacijos, būdamos gana stabilios, kinta pagal aplinkos diktuojamus reikalavimus, ir pateikia naujų, dažnai netikėtų rezultatų. Bet kuriuo atveju, pasak Allisono, politinio proceso negalima suvokti neatsižvelgus į viešųjų organizacijų veiklą.

Trečiasis – vyriausybės politikos modelis pripažįsta, kad pagrindines vyriausybės veiklos kryptis nustato ne pavieniai racionalūs veikėjai ir netgi ne monolitinės viršutinių biurokratijos sluoksnių grupės. Politika yra greičiau derybų tarp skirtingus interesus ir nevienodą galią tuos interesus remti turinčių individų ir grupių rezultatas. Kilus nesutarimams, šalys (partijos) susitaria ir politiniame žaidime leidžia pasiekti pergalę vienai partijai arba, kas labiau tikėtina, gauti mišrų rezultatą, kuris skiriasi nuo visų suinteresuotų šalių ketinimų. „Šachmatų figūras stumdo ne priežastys remti veiklos kryptį ar alternatyvų nutarimą priimančios organizacijos nusistovėjusi darbo tvarka, bet svarstomojo klausimo proponentų ir oponentų galia bei sugebėjimai" (*Allison*, 1971, p. 145). Kaip ir kiti modeliai, vyriausybinio proceso modelis yra svarbi analizės dalis. Konkretus modelis mūsų dėmesį telkia tam tikroms temoms nagrinėti ir padeda suprasti sprendimų priėmimo procesą. Mes matome pasaulį nevienodai – tai priklauso nuo to, per kokią prizmę žiūrime.

UŽDAROS IR ATVIROS SISTEMOS

Lindblomo ir Allisono darbai rodo du svarbius posūkius, lyginant su tuo, kaip Simonas apibūdino sprendimų priėmimo procesą: mažiau akcentuojamas racionalus pasirinkimas, netgi „ribotas racio-

nalus“ pasirinkimas, ir kur kas daugiau dėmesio skiriama aplinkos veiksniams. Iš dalies šie pokyčiai atsirado todėl, kad dėmesį nukreipus nuo individualių sprendimų jis liko sukoncentruotas į pagrindinius politikos sprendimus (nors atrodo, kad visi trys autoriai terminus *politika* ir *sprendimai* vartoja kaip vienareikšmiškus). Aukštesniame lygmenyje neracionalių veiksnių poveikis yra kur kas didesnis ir politinių derybų įtaka lengviau pastebima. Organizacija suprantama ne kaip izoliuotas darinys, o kaip svarbių aplinkos veiksnių objektas.

SUDĖTINGŲ ORGANIZACIJŲ TYRINĖJIMO STRATEGIJA

Šiuos skirtumus formaliau nagrinėja Jamesas D. Thompsonas (*James D. Thompson*), apibūdindamas uždaros ir atviros sistemos strategijas tyrinėjant sudėtingas organizacijas. Jis teigia, kad atsirado du skirtingi ryškūs požiūriai nagrinėjant „Veikiančias organizacijas“ (*Organizations in Action*, 1967). Pirmasis – uždaros sistemos strategija – nagrinėja efektyvumą siekiant tikslų. Bandoma efektyviai panaudoti organizacijos išteklius, kai kiekvienas komponentas prisideda prie sistemos „logikos“ ir kai kontrolės mechanizmais mažinamas netikrumas. Kaip uždaros sistemos mąstymo būdą Thompsonas nurodo Tayloro mokslinį valdymą, Gulicko ir Urwicko administracinį valdymą ir Weberio biurokratijos sąvoką. Galėtume pridėti Simono pateiktą racionalųjį administravimo modelį arba nors tas modelio dalis, kurios tiesiogiai susijusios su efektyvumu ir kontrole.

Priešingai, pagal atviros sistemos modelį negalime žinoti visų veiksnių, galinčių veikti organizaciją, negalime to poveikio numatyti ir kontroliuoti. Dėl šios priežasties atviros sistemos teorija teigia, kad mūsų laukia netikėtumai ir netikrumas. Kaip natūrali sistema, „sudėtinga organizacija yra tarpusavyje priklausomų dalių darinys; tos dalys kartu sudaro visumą, kadangi kiekviena kuo nors prisideda prie visumos ir ką nors iš jos gauna, o visuma ir ją supanti aplinka taip pat yra tarpusavyje priklausomos“ (*Thompson*, p. 6). Tikslas – sistemos išlikimas – pasiekiamas per evoliucinį raidos pro-

cesą. Nors vyksta nemažai pokyčių, pagrindinė sistemos tendencija veda prie homeostazės, arba pusiausvyros. Kaip šio modelio pavyzdžius Thompsonas pamini neformalių organizacijų nagrinėjimą ir organizacijos bei aplinkos santykių tyrinėjimą.

Viešojo administravimo srityje atlikti bent du dideli tyrimai, kuriuose akcentuojamas organizacijos ir aplinkos santykis. Kad parodytume, kuo jie skiriasi nuo uždaros sistemos mąstymo, trumpai juos abu panagrinėsime.

ATVIROS SISTEMOS POŽIŪRIS Į ORGANIZACIJOS ANALIZĘ

Pirmąjį didesnį socialinį tyrimą „Tenesio slėnio valdžia" (*Tennesee Valley Authority*), pavadintą *TVA and the Grass Roots* (*Tenesio slėnio valdžia ir eiliniai piliečiai*, 1949) atliko Philipas Selznickas (*Philip Selznick*) penktojo dešimtmečio viduryje. Selznickui ypač rūpėjo institucijos politika eilinių narių atžvilgiu, decentralizacijos politika ir jau egzistuojančių vietinių bei centrinių institucijų dalyvavimas demokratiniame planavime. Savo darbe Selznickas apmetė atviros sistemos, arba institucinio požiūrio į organizacijos analizę, kontūrus. Šis požiūris buvo ir vėlesnio darbo, pavadinto „Vadovybė administravime" (*Leadership in Administration*, 1957) apie valstybės veikėją organizacijoje pagrindas.

Nors dažnai organizacijos suvokiamos kaip priemonė siekti konkrečių tikslų, pasak Selznicko (1957, p. 1–22), jos greitai įgyja sociologinių bruožų, kurie yra kur kas platesni nei uždaros sistemos susirūpinimas racionalumu ir efektyvumu. Pirma, organizacijos nariai nenori būti laikomi priemonėmis – jie dalyvauja kaip visavertės asmenybės, kiekviena su savo ypatinga ir unikalia patirtimi bei troškimais. Antra, organizacija egzistuoja tam tikroje institucinėje aplinkoje, pateikiančioje savų reikalavimų. Šalys, interesų grupės ir kitos institucijos sąveikauja toje pačioje matricoje, vadinasi, nė viena grupė negali išvengti kitų poveikio. Dėl šios priežasties organizacija negali išvengti šių „neracionalių" veiksnių įtakos.

Ši aplinkybė reikalauja organizaciją analizuoti struktūrine ir funkcine prasme, tai yra atsižvelgiant į tai, kaip organizacija prisi-

taiko, kad patenkintų pagrindinius poreikius – būtų stabili ir išsilaikytų. Vienas tokių pagrindinių poreikių yra „neformalių ryšių organizacijoje" stabilumas, poreikis, patenkinamas sukurtais neformaliais mechanizmais, galinčiais suderinti anksčiau minėtus individualius skirtumus" (*Selznick*, 1949, p. 252). Neformali sistema pagreitina organizacinę komunikaciją, tačiau riboja vadovybės politikos prerogatyvas. Kitas organizacijos poreikis yra „organizacijos, kaip visumos, saugumas socialinių aplinkos jėgų atžvilgiu" (p. 252). Šį poreikį bent iš dalies gali patenkinti stabilūs įvairių veikėjų ryšiai, netgi tokie, kurie, atrodytų, gali sumenkinti organizacijos gebėjimą nustatyti savo veiklos kryptis.

KOOPTACIJOS PROCESAS

Vienas tokių mechanizmų, sudarančių Selznicko TVA aptarimo pagrindą, vadinamas kooptacija. Ji apibrėžiama kaip „naujų elementų įtraukimas į organizacijos vadovybę arba politiką nustatančią struktūrą; tai būtų kaip priemonė jos stabilumo arba egzistavimo pavojams nukreipti" (1949, p. 13). Kooptacija – tai priemonė potencialiai grėsmingų aplinkos jėgų pritarimui ir atsidavimui užsitikrinti. Organizacija, įtraukdama šias grupes į savo struktūrą (pvz., tokius asmenis skiriant į konsultacines grupes arba sudarant su kitomis agentūromis derybų sutartis), siekia paramos savo politikai ir pozicijai. Tačiau, kaip nurodo Selznickas, „tai, kad lyderiai naudojasi formalia kooptacija, nereiškia tikrosios galios perleidimo" (p. 14). Todėl organizacija nesuteikia galios kontroliuoti, nes tai jau būtų tolygu organizacijos atidavimui pašaliečiams. Selznicko nuomone, ypatingas aukštosios vadovybės vaidmuo yra tvarkytis su grupe, kaip instituciniu dariniu. „Kūrybingas lyderis turi sugebėti kurti instituciją ir jungti žmogiškąją bei technologinę medžiagą taip, kad būtų suformuotas organizmas, įkūnijantis naujas ir ilgalaikes vertybes" (*Selznick*, 1957, p. 152–153). Kadangi nuo administracinio valdymo (kuriam rūpi produktyvumas ir efektyvumas) pereinama prie institucinio vadovavimo, vadovams tenka nauja užduotis – organizacijos narių veiksmams priskirti vertybes ir suteikti prasmę. Sprendimai šiame lygyje nėra įprastiniai, jie yra lemiami,

todėl daug dėmesio turi būti skirta grupės tikslui nustatyti, organizacijos savybėms tobulinti; vadovas su esančiais aplink jį turi suformuoti dalykiškus santykius, tokius, kurie suderintų išorinių grupių reikalavimus ir išlaikytų esminį pačios organizacijos vientisumą. „Jeigu vadovybė ir gali gauti kokią nors praktinę pamoką", – rašo Selznickas (1957, p. xiii), „tai ji yra tokia: jeigu reikia siekti kompromiso, saugokitės, kad nekapituliuotų organizacija".

APLINKOS VEIKSNIŲ ĮTAKA

Kitas darbas, įrodantis aplinkos veiksnių svarbą formuojant viešųjų organizacijų veiklą, buvo Herberto Kaufmano (*Herbert Kaufman*) darbas apie Jungtinių Valstijų miškų tarnybą (1960). Kaufmanas siūlė sutelkti dėmesį į vieną problemą – „administracinės integracijos" problemą, kuri iškilo Miškų tarnybai (kaip ir kitoms didelėms organizacijoms). Kadangi bendrosios politikos, kuriamos esančiųjų organizacijos viršuje, išdėstymą ir apačioje esančiųjų veiksmus skiria didelis atstumas, visuomet esama galimybės, kad skelbiamoji politika ir atliekami veiksmai nesutaps. Todėl Kaufmanas bandė išnagrinėti tuos veiksnius, kurių organizacija negali kontroliuoti, ir dėl kurių vykdantieji pareigūnai gali nukrypti nuo organizacijos kelio, taip pat veiksnius, kuriuos organizacija galėtų išnaudoti stengdamasi būti nuoseklesnė.

Kadangi bendrosios politikos, kuriamos esančiųjų organizacijos viršuje, išdėstymą ir apačioje esančiųjų veiksmus skiria didelis atstumas, visuomet esama galimybės, kad skelbiamoji politika ir atliekamieji veiksmai nesutaps.

Miškų tarnyboje *(Forest Service)* Kaufmanas pastebėjo daug dalykų, galinčių suskaldyti organizaciją, dauguma tų dalykų atsirado dėl išorinės įtakos. „Bendruomenės, kurioje jie gyvena, papročiai ir standartai bei jų pačių preferencijos bei prietarai, gauti iš patirties,

įgytos už organizacijos ribų, miško prižiūrėtojus gali išblaškyti įvairiomis kryptimis" (p. 57). Pavyzdžiui, prižiūrėtojai dažnai būna susiję su sprendimais, kurie daro poveikį jų vietiniams draugams ir kaimynams. Tokiais atvejais prižiūrėtojo susirūpinimas tais asmenimis gali turėti įtakos jo sprendimams. Be to, jeigu paliečiami tvirtai nusistovėję vietiniai interesai, bendruomenė prižiūrėtojui gali daryti smarkų spaudimą. Bet kuriuo atveju gali kilti pavojus Miškų tarnybos vienybei.

Kad atremtų tokias išcentrines tendencijas, bent jau ankstesniais laikais, Miškų tarnyba naudojo įvairius integracijos metodus, tarp kurių buvo procedūrinių priemonių (tokių kaip sprendimų priėmimo taisyklės, finansinis ir darbo krūvio planavimas), buvo nustatomi ir varžomi nukrypimai (ataskaitomis, patikrinimais ir, kur būtina, sankcijomis), skatinamas susiderinimas (atranka ir apmokymas). Kad vietinės bendruomenės nariai negalėtų netinkamai veikti prižiūrėtojo, vykdantieji pareigūnai buvo skatinami, prieš jiems užimant padėtį bendruomenėje, išsiugdyti stiprų tapatumo su tarnyba jausmą. Galiausiai, Kaufmano požiūriu, administracinės integracijos lygis priklauso nuo to, kaip organizacija pajėgia pasiekti, kad jos darbuotojai įsisąmonintų organizacijos direktyvas. Galime pasakyti, kad pastaraisiais metais Miškų tarnyba užima labiau decentralizuotą poziciją, organizacijai „suteikiančią galios" valdyti. Jeigu Kaufmanas tyrinėtų organizaciją dabar, jis gal padarytų kitokias išvadas.

ATVIROS IR UŽDAROS SISTEMOS INTEGRAVIMAS

Šio skyriaus pradžioje minėjome, kad sprendimų priėmimą skirtingose organizacijos vietose galime suprasti skirtingai. Dabar, išnagrinėję du atviros sistemos mąstymo pavyzdžius, galime grįžti prie šio aspekto ir bandyti sujungti savo žinias apie uždaras ir atviras sistemas. Mums vėl gali padėti J. Thompsonas, kuris bando suderinti uždaros ir atviros sistemos teorijas, pagrįstas trimis organizaciniais atsakomybės ir kontrolės lygiais: techniniu, valdymo ir instituciniu. Jo požiūriu (p. 10–11), kiekviena organizacija suside-

da iš įvairių suborganizacijų: techninei suborganizacijai rūpi efektyviai atlikti tikrąsias organizacijos užduotis; valdymo suborganizacijai – tarpininkauti tarp techninės grupės ir organizacijos klientų bei aprūpinti ištekliais, kurių reikia techninėms užduotims įvykdyti; institucinei suborganizacijai rūpi santykiai tarp organizacijos, kaip institucijos, bei platesnės socialinės sistemos, kurios dalis ji yra.

Instituciniu lygmeniu organizacija turi nuolat susidoroti su dideliu netikrumo laipsniu.

Pasak Thompsono, kadangi racionaliojo modelio uždaros sistemos logika siekia pašalinti netikrumą, atrodytų, organizacijos galėtų taikyti tokią logiką techninio lygio operacijoms. Šiame lygmenyje galima kontroliuoti kintamus dydžius, darančius įtaką organizacijos užduotims, todėl galimas didesnis techninis racionalumas (efektyvumas). Kitame kraštutinume (institucijos lygmenyje) organizacija nuolat susiduria su dideliu neapibrėžtumo (nežinios) laipsniu. Čia aplinkos veiksniai, kurių organizacija negali kontroliuoti, yra patys sudėtingiausi, taigi čia tinkamiausia atviros sistemos logika, pripažįstanti išorės veiksnių įtaką ir nežinios (netikrumo) tikimybę. Vadovybės lygmens vaidmuo – nuolat judėti nuo vienos pozicijos prie kitos. „Jeigu organizacija, kad patenkintų racionalumo kriterijų, techniniame lygmenyje turi remtis tikrumu (neabejotinais faktais) ir išlikti lanksti bei prisitaikanti, galėtume manyti, jog vadovybės lygmuo turėtų užimti tarpinę padėtį, kad ištaisytų kai kuriuos netaisyklingumus, kylančius iš išorinių šaltinių, ir verstų techninį branduolį keistis, keičiantis sąlygoms“ (*Thompson*, 1967, p. 12). Taip Thompsonas mato galimybę suderinti uždarų ir atvirų sistemų interesus, tikrumą ir nežinią, apibrėžtumą ir neapibrėžtumą, ir duoda pradžią vadinamosioms vadybos atsitiktinumų teorijoms.

IŠVADA

Šiame skyriuje nagrinėjome racionalųjį administravimo modelį ir kai kuriuos racionaliojo modelio iškeltus klausimus. Baigiant reikėtų dar kartą pabrėžti racionaliojo modelio ilgaamžiškumą. Nors buvo pateikta kitokių nuomonių, racionaliojo modelio pagrindas – ištikimybė pozityvistiniam administracinio elgesio „faktų aiškinimui ir techninis racionalumas (dažnai suprantamas kaip „efektyvumas"), kaip pagrindinis kriterijus vertinant organizacijos gyvenimą – išlieka viešųjų organizacijų sampratos branduolys. Iš tiesų, kiek laikomasi šių prielaidų, racionalusis modelis, atrodo, yra vienintelis būdas organizacijoms suvokti. Tačiau dabar atsirandančios teorijos meta iššūkį šioms pagrindinėms prielaidoms, taigi ir pačiam racionaliajam modeliui. Kai kurie ankstyvieji bandymai tai daryti buvo pavadinti bendru „žmonių santykių mokyklos" vardu, o kiti vadinami „naujuoju viešuoju administravimu". Tolesniuose skyriuose aptarsime šias organizacinio elgesio teorijas.

ŠALTINIAI

Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston: Little, Brown, 1971.

Barnard, Chester. *Functions or the Executive.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1938.

Cyert, Richard, and James A. March. *A Behavioral Theory of the Firm.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1936.

Dahl, Robert A. „The Science of Public Administration". *Public Administration Review,* 7 (Winter 1947):1–11.

Horkheimer, Max. *Eclipse of Reason.* New York: Seabury Press, 1974.

Kaufman, Herbert. *The Forest Ranger.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960.

Lindblom, Charles E. „The Science of Muddling Through". *Public Administration Review,* 19 (Spring 1959): 79–88.

Selznick, Philip. *TVA and the Grass Roots.* New York:Harper & Row, 1949.

Selznick, Philip. *Leadership in Administration.* New York:Harper & Row, 1957.

Simon, Herbert. „The Proverbs of Public Administration". *Public Administration Review,* 6 (Winter 1946): 53–67.

Simon, Herbert A. „A Comment on „The Science of Public Administration"'. *Public Administration Review,* 7 (Summer 1947): 200–203.

Simon, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization.* 2nd ed. New York: Free Press, 1957a.

Simon Herbert A. Models of Man. New York: Wiley, 1975b.

Simon Herbert A. „Administrative Decision Making". *Public Administration Review,* 25 (March 1965): 31–37

Simon, Herbert A. *The Shape of Automation for Men and Management.* New York: Harper & Row, 1967.

Simon, Herbert A., and James G. March. *Organizations.* New York: Wiley, 1958.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson. *Public Administration.* New York: Knopf, 1950.

Thompson, James. *Organizations in Action.* New York: McGraw-Hill, 1967.

PENKTAS SKYRIUS

ORGANIZACINIS HUMANIZMAS IR NAUJASIS VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Kaip matėme, pagal racionalųjį administravimo modelį žmonės aktyviai renkasi, bet jų pasirinkimo skalę smarkiai gali paveikti esantieji organizacijos viršuje, t.y. „kontroliuojanti grupė“. Galime siekti tokios „naudos“ ar pasitenkinimo, kokio patys trokštame, tačiau mūsų elgesį gali keisti iš aukščiau primestos gairės arba „sprendimo prielaidos", kurios skatina mus elgtis taip, kad elgesys atitiktų organizacijos tikslus, nustatytus valdančiųjų. Galime tam paklusti, nes norime atlygio, bijome bausmių arba tiesiog todėl, kad esame išmokyti paklusti. Bet kuriuo atveju mūsų reakciją formuoja aplinkos jėgos, pavaldžios vadovybės manipuliavimui.

Pagal priešingą teoriją individas gali būti suvokiamas kaip aktyvus socialinio pasaulio raidos dalyvis, kurio poreikiai, ketinimai ir vertė yra svarbiausias dalykas, lemiantis žmogiškųjų įvykių eigą. Individas suprantamas ne kaip aplinkoje veikiančių socialinių jėgų padarinys – jam suteikiamas kur kas aktyvesnis ir kūrybingesnis vaidmuo. Pagal šią teoriją pirmenybė teikiama individo jausmams bei

troškimams ir pripažįstama, kad kartais organizacijos atžvilgiu jie gali būti viršesni. Būtent šis požiūris į žmogaus asmenybės raidą vienija šiaipjau skirtingas alternatyvas racionaliajam administravimo modeliui, alternatyvas, kurios kilo iš idėjų, pradėjusių rastis ketvirtąjį dešimtmetį ir išliko iki šiol.

Šiame skyriuje bus nagrinėjama šių alternatyvų, kurios yra iš esmės humaniškesnės, tačiau tebelaikomos kontrapunktais vyraujančioje organizacijų racionalumo temoje, raida. Įdomu tai, kad humaniškesnio požiūrio į organizacijų gyvenimą buvo galima tikėtis visų pirma autorių, rašančių apie viešąją, o ne privačiąją vadybą, darbuose, o įvyko visiškai priešingai: esmė to, kas vėliau buvo pavadinta žmonių santykių teorija, buvo verslo administravimas ir industrinė psichologija. Tik neseniai tyrinėjantieji viešąjį administravimą ėmėsi žmonių santykių mokyklos (ir gimineingų teorijų) temų bei papildė jas savo pačių ypatingu požiūriu.

Dėl šios priežasties pirmiausia panagrinėsime kelių autorių, paprastai siejamų su verslu, o ne su viešuoju administravimu, darbus, ypač šios grupės teoretiko Chriso Argyriso (*Chris Argyris*), kurio indėlis į viešąjį administravimą yra didžiausias. Po to aiškinsimės didėjantį susidomėjimą organizacijos kaita, kuri viešajame administravime dažniausiai aptariama organizacijų raidos pavadinimu ir kurios šalininkas buvo Robertas T. Golembiewskis (*Robert T. Golembiewski*), bei pažvelgsime į humanistiniu požiūriu grindžiamą protesto judėjimą paties viešojo administravimo viduje, žinomą kaip naujasis viešasis administravimas. Be to, nurodysime organizacinio humanizmo ribas ir galimybes.

ORGANIZACINIO HUMANIZMO TEMOS

Organizacinį humanizmą sieja daug laisvai susipynusių šaknų. Viena vertus, moksliniai darbininko elgesio ir neformalios organizacijos tyrimai leido padaryti išvadą, kad darbininkai, vadovaujami dalyvavimu grindžiamo stiliaus, taps ne tik labiau patenkinti, bet ir dirbs našiau. Humanizmo reikalavo našumo poreikis. Antra ver-

tus, organizacijų kaitos proceso tyrimas leido teigti, kad labiau įsitraukus žemesniojo lygmens dalyviams (netgi organizacijos klientams), organizacijas būtų lengviau restruktūrizuoti ir atgaivinti. Humanizmas privalėjo keistis. Trečioji minties srovė buvo visiškai kitos – socialinio vertinimo – krypties. Joje humanistinis požiūris į individą organizacinėje visuomenėje savaime buvo prioritetinis. Be to, didėjančių organizacijų amžiuje individo pastangos išlaikyti laisvės ir atsakomybės jausmą turėtų būti skatinamos vien dėl moralinių ir etinių priežasčių. Humanizmas buvo būtinas humanizmo poreikiui patenkinti. Visos šios teorijos nusipelno mūsų dėmesio.

Tie verslo vadybos tyrinėtojai, kurie, teigiama, padėjo žmogiškųjų santykių požiūrio į vadybą ir organizaciją pamatus, savo teorijas kūrė kaip kontrastą vyraujančiam administracinio valdymo požiūriui, siekusiam mokslinio organizacijos projektavimo principo ir turėjusiam padidinti organizacijos našumą. Iš jų Chesteris Barnardas (*Chester Barnard*) gali būti laikomas grupės, raginusios skirti daugiau dėmesio neformaliems organizacijos gyvenimo veikėjams, atstovu. Be to, Hawthorne gerai žinomi tyrinėjimai iliustruoja padidėjusį susirūpinimą socialiniu, arba tarpasmeniniu, organizacijos klimatu.

BARNARDAS APIE NEFORMALIAS ORGANIZACIJAS

Barnardas dažnai laikomas racionaliojo administravimo modelio pirmtaku (už paskatos-indėlio formulės vartojimą ir „abejingumo zonos“ sąvoką), tačiau jo darbuose yra ir įdomių humanistinių pustonių. Keista, bet Barnardas, priešingai nei kiti ketvirtojo dešimtmečio pabaigos autoriai, pripažino žmogiškosios motyvacijos sudėtingumą. Iš tiesų Barnardas savo knygą „Vadovo funkcijos“ (*The Functions of the Executive*, 1948, p. 21) pradeda tvirtindamas, kad darbuose apie organizacijas visuomet glūdi tam tikras požiūris ir į individą – kartais pagal tą požiūrį individas yra socialinių jėgų produktas, o daugeliu kitų atvejų – pripažįstantis „pasirinkimo ir valios“ laisvę. Barnardas nesistengia suderinti šių dviejų pozicijų, tačiau jų prieštaringumą padaro kertiniu organizacijų teorijos

akmeniu. Formalią organizaciją apibrėždamas kaip „sąmoningai koordinuotų dviejų ar daugiau asmenų veiksmų arba jėgų sistemą“ (p. 81), Barnardas pripažįsta, kad tokios bendradarbiaujančios sistemos priklauso nuo individo dalyvavimo, o kad būtų bendradarbiaujama, reikia patenkinti individo norus ir troškimus. „Jeigu individas mato, kad jo motyvus tenkina tai, ką jis daro, jis ir toliau stengiasi bendradarbiauti, o priešingu atveju jis nebendradarbiauja“ (p. 75).

Organizacijos išlaikymas – pagrindinė vadovo funkcija – priklauso ne tiek nuo formalių valdžios struktūros modelių, kiek nuo žmogiškosios motyvacijos supratimo. Pavyzdžiui, valdžia apibrėžiama ne kaip pozicija hierarchijoje, bet kaip bendravimo ar tvarkos forma, galinti vadovauti individo elgesiui. Reikia sukurti tokias socialines aplinkybes, kad individas norėtų bendradarbiauti. Tai gali būti neformali organizacija, plėtojama kartu su formalia organizacijos struktūra. Tai, kaip ir daugelį kitų dalykų, Barnardas supranta šiek tiek dialektiškai: „Formali organizacija atsiranda iš neformalios ir yra jai reikalinga, tačiau pradėjusios veikti formalios organizacijos sukuria neformalias ir joms jų reikia“ (p. 120).

Pareigūnas yra moraliai atsakingas už bendradarbiavimo ir pasirinkimo erdvės plėtrą bei už individo spartų tobulėjimą. Viena negali atsirasti be kito.

Suvokdamas, kad bendradarbiavimo pagrindą sudaro socialiniai veiksniai, vadovas turi pripažinti ir tai, kad šie veiksniai pasireikš prieštaringais būdais: kaip kova tarp proto ir intuicijos, priklausomybės ir nepriklausomybės, laisvės ir kontrolės. Barnardas ragina vadovus, užuot ieškojus „vieno geriausio“ mokslinio valdymo būdo ar teisingo administracinio vadovavimo principo, suvokti dialektinę žmonių bendradarbiavimo prigimtį. „Bendradarbiavimas ir organizacija, kokie jie yra matomi ir patiriami, yra priešiškų faktų ir žmonių priešiškų minčių bei emocijų konkreti sintezė. Vadovo funkcija ir yra prieštaringus veiksmus greičiau paversti konkrečiu veiksmu, sutaikyti konfliktuojančias jėgas, instinktus, interesus, są-

lygas, pozicijas ir idealus“ (p. 21). Čia vadovas yra moraliai atsakingas už bendradarbiavimo ir pasirinkimo erdvės plėtrą ir už individo tobulėjimo spartinimą. Viena negali atsirasti be kito.

HAWTHORNO EKSPERIMENTAI

Tuo metu, kai Barnardas savo išvadas grindė patirtimi ir filosofiniais apmąstymais, kita autorių grupė panašų požiūrį rutuliojo remdamasi kruopščiu moksliniu tyrimu. 1927 metais grupė mokslininkų iš Harvardo universiteto pradėjo tyrinėti darbo sąlygas *Western Electric works* įmonėje *Hawthorne Works* padalinyje Čikagoje. Eksperimentuose, atliekamuose laikantis mokslinio vadovavimo tradicijų, pirmiausia domėtasi ryšiu tarp darbo sąlygų – apšvietimo, temperatūros ir drėgmės, ir tokių darbininko našumo aspektų, kaip nuovargis bei monotonija. Atliekant tyrimą tam tikra darbininkų grupė buvo laikoma eksperimentine. Ją atskyrė nuo kitų ir paprašė dirbti kintamomis sąlygomis. Sąlygos ir darbininkų darbo našumas buvo kruopščiai matuojami. Tačiau toliau eksperimentuojant nebuvo pastebėta laukto ryšio tarp darbo sąlygų ir našumo. Nepaisant visos sąlygų įvairovės, našumas iš esmės ir toliau didėjo.

Dėl šios priežasties tyrinėtojai ėmė stebėti neformalius ir socialinius veiksnius, kurie galėjo veikti darbininkų motyvaciją. Ypatingas dėmesys bandomajai grupei ir dėl eksperimento pasikeitusi priežiūra tikriausiai našumą veikė labiau, negu fizinių sąlygų pakitimas. Buvo pastebėta, kad bandomojoje grupėje pagerėjo nuotaika ir padidėjo solidarumas, pakito darbininkų ir prižiūrėtojų santykiai. Būtent „atsirado socialinės sąlygos, kurios leido veikėjams tobulinti savo pačių vertybes ir tikslus“ (*Roethlisberger and Dickson*, 1940, p. 561). Šie pastebėjimai tyrėjams leido padaryti svarbias išvadas apie neformalių organizacijų įtaką. Mokslininkai padarė teorinę prielaidą, kad bet kuri didelė pramoninė organizacija siekia dviejų skirtingų tikslų: įvardytą tikslą gaminti tam tikras prekes arba teikti paslaugas ir tikslą „sukurti ir skleisti pasitenkinimą tarp individų organizacijoje“ (p. 562). Trokštamą pasitenkinimą suteikia ne vien piniginė paskata ir tinkamos fizinės sąlygos, bet ir socialinis bei psichologinis atlygis. Vadinasi, efektyviausia būtų tokia

priežiūros forma, kai išnaudojami efektyvūs žmonių santykiai. Vadovo vaidmuo atspindi dvejopą organizacijos tikslą. Viena vertus, vadovas siekia įgyvendinti organizacijos tikslus, antra vertus, vadovo darbas yra, kaip ir sakė Barnardas, palaikyti organizacijos pusiausvyrą, suderinti pasitenkinimą su bendradarbiavimu. Siekiant šio tikslo sunku sumenkinti neformalios organizacijos vaidmenį. Mokslininkai padarė išvadą, kad „žmonių bendradarbiavimo ribas apibrėžia ne tiek formali, kiek neformali gamyklos organizacija" (p. 568).

Plačiai skelbti Hawthorno eksperimentai, kaip ir Chesterio Barnardo darbas, yra ryškus kontrastas ketvirtąjį dešimtmetį vyravusiam aiškinimui, kad organizacijos priklauso nuo kruopščiai suprojektuotų formalių valdžios struktūrų. Tuose eksperimentuose buvo laikomasi nuostatos, kad atskirų darbininkų elgesys yra pagrindinis dalykas organizacijos darbe ir kad pagrindinė organizacijų problema – užtikrinti darbuotojų bendradarbiavimą. Be to, eksperimentais buvo įrodyta, kad darbininko našumą veikia tiek psichologinis pasitenkinimas, tiek ir teigiama socialinė aplinka. Tačiau, nepaisant šių posūkių, buvo aišku, kad pagrindinis vadovo uždavinys (neatsitiktinai ir pagrindinis vadybos mokslininko rūpestis) išliko – rasti geriausią būdą užtikrinti, kad darbininkas paklustų vadovybės norams. Šis tikslas vertė ieškoti efektyviausių žmonių santykių, kurie padidintų darbininko pasitenkinimą ir, kas dar svarbiau, padidintų organizacijos našumą.

McGREGORIO „TEORIJA X ir TEORIJA Y"

Vėlesniais metais atsirado daug žmonių santykių tyrėjų, tačiau dvi populiariausios formuluotės buvo Douglas McGregorio (*Douglas McGregor*) „Teorija X ir teorija Y" (*Theory X and Theory Y*) bei Roberto Blake'o ir Jane'o Moutono (*Robert Blake and Jane Mouton*) „Vadovo tinklelis/koordinačių plokštuma" (*Manegerial Grid*). Savo knygoje „Žmogiškoji įmonės pusė" (*The Human Side of Enterprise*) McGregoris (1960, p. 561) teigia, kad vadovavimo sėkmė priklauso nuo „sugebėjimo numatyti ir kontroliuoti žmogaus elgesį" ir kad socialinių mokslų raida suteikia pagrindą naujam požiūriui į efektyvų vadovavimą. Svarbiausių prielaidų apie žmogaus elgesį pa-

grindu šis naujas požiūris į vadovavimą priešpriešinamas tradiciškesnėms formoms. Pasak McGregorio (p. 33–34), vadovai pramonės srityje ir autoriai, rašę apie vadybą, tradiciškai darė tokias prielaidas apie darbininką:

1. Vidutinis žmogus iš prigimties nemėgsta darbo ir stengsis jo išvengti.
2. Dėl šios žmogiškosios savybės (nemėgti darbo) daugelį žmonių reikia versti, kontroliuoti, vadovauti, gąsdinti bausme, kad jie stengtųsi siekti organizacijos tikslų.
3. Vidutinis žmogus geriau nori, kad jam vadovautų, nori išvengti atsakomybės, yra gana neambicingas, visų labiausiai nori saugumo.

Šios „Teorijos X" pagrindu radosi požiūris į vadybą, grindžiamą atlygiu ir bausmėmis, skatinimu ir grasinimais, vertimu ir kontrole. Tačiau McGregoris teigia, jog netgi švelniausias tokio požiūrio į vadybą variantas yra neefektyvus, kadangi neatsižvelgia į socialinius ir egoistinius individų poreikius.

Moderniajam socialiniam mokslui pripažinus šiuos poreikius, gimsta naujų prielaidų apie žmogaus elgesį ir atsiranda naujas požiūris į vadybą. Šios naujos prielaidos yra tokios (*McGregor*, 1960, p. 47–48):

1. Fizinės ir protinės pastangos darbe yra tokios pat natūralios kaip ir žaidimai arba poilsis.
2. Išorinė kontrolė ir grasinimas bausme nėra vieninteliai būdai priversti siekti organizacijos tikslų. Žmogus pats tvarkysis ir save kontroliuos siekdamas tikslų, kuriuos yra prisiėmęs.
3. Įsipareigojimas siekti tikslų yra atlygio funkcija, susijusi su tų tikslų pasiekimu.
4. Tinkamomis sąlygomis vidutinis žmogus išmoksta ne tik prisiimti atsakomybę, bet ir jos siekti.
5. Gebėjimas pasitelkti ganėtinai daug vaizduotės, išradingumo ir kūrybiškumo sprendžiant organizacijos problemas yra plačiai, o ne siaurai paplitęs visuomenėje.
6. Naujojo pramoninio gyvenimo sąlygomis vidutinio žmogaus intelektinės galimybės yra išnaudojamos tik iš dalies.

Organizacinis principas, kurį nurodo šios prielaidos, yra integracija ir sukūrimas tokių sąlygų, kad individas, savo indėliu prisidėdamas prie organizacijos tikslų siekimo, pasiektų ir savo asmeninius tikslus. Darbininką reikia integruoti į organizaciją, tai yra vadovai turi pasirūpinti, kad sužinotų savo darbuotojų poreikius ir troškimus, pasinaudoję atviro ir dalyvavimu pagrįsto elgesio modeliu, o paskui padėti orientuoti tuos individualius tikslus taip, kad juos pasiekti lengviausia būtų dirbant organizacijos tikslų labui.

ASMENYBĖ IR ORGANIZACIJA: CHRISO ARGYRISO DARBAI

Kur kas gilesnis santykių tarp individo ir organizacijos aiškinimas, dar viena alternatyvi teorinė galimybė, randama Chriso Argyriso darbe. Argyrisas anksti pelnė pripažinimą savo veikalu „Asmenybė ir organizacija" *(Personality and Organization,* 1957) – ankstesnės literatūros apie individualios asmenybės ir organizacijos reikalavimų santykius apžvalga ir sinteze. Laikydamasis šio teorinio teiginio, Argyrisas (1962) atliko keletą empirinių tyrimų, susijusių su įvairiais savo teorijos aspektais, ypač tarpasmenine kompetencija ir organizacijos produktyvumu. Vėliau Argyrisas sutelkė dėmesį į vadybą ir organizacijos raidą arba dar plačiau, kaip jis vadina, – „organizacinį mokymąsi". Šiame skyriuje nagrinėsime ryšius tarp Argyriso ir kitų teoretikų, tyrinėjusių žmonių santykius, darbų, taip pat ir kai kurias idėjas, kurios rodo Argyrisą krypstant link alternatyvių teorijų apie organizacijų gyvenimą.

VADYBOS PRAKTIKA IR INDIVIDO AUGIMAS

„Asmenybėje ir organizacijoje" Argyrisas teigė, kad formalios organizacijų struktūros ir tradicinė vadybos praktika dažnai yra nesuderinami su pagrindinėmis individo augimo ir raidos kryptimis.

Apžvelgdamas darbus apie asmenybės augimą Argyrisas (1962, p. 50) teigia, kad mūsų visuomenėje žmonės, augdami nuo kūdikystės iki brandos, paprastai pereina iš pasyvumo į aktyvumą, nuo priklausomumo prie nepriklausomybės, nuo ribotų elgesio formų spektro iki platesnio, nuo lėkštų interesų prie gilesnių, nuo trumpesnės laiko perspektyvos prie ilgesnės, nuo pavaldumo ar viršenybės prie lygybės, nuo žinių trūkumo prie didesnio pažinimo. Ėjimas kiekviena šių dimensijų yra augimas į brandesnę suaugusią asmenybę.

Įprasta praktika, kuri vadovaujasi formalios organizacijos teorija, priešingai, tiesiogiai trukdo individui augti. Užduočių specializacija ir galios bei informacijos koncentracija – formaliosios organizacijos požymiai – savaime reiškia tam tikras prielaidas apie žmogaus asmenybę, prielaidas, kurios labiau tinka kūdikiams, o ne suaugusiesiems apibūdinti. Pavyzdžiui, daugelyje organizacijų darbuotojai beveik negali kontroliuoti savo darbo, iš jų tikimasi priklausomybės, paklusnumo ir reakcijos ribotumo. Tokiomis sąlygomis, kai normalios augimo ir raidos galimybės ribojamos, darbuotojai patiria tam tikrą nusivylimą (frustraciją), pasireiškiantį įvairiais būdais – nuo regreso iki priešiškumo. Be to, individus, kurie adaptuojasi pagal tokį modelį, palaiko kiti, esantys panašioje padėtyje, ir taip dar labiau įtvirtina tokią jų elgseną.

Sveikesnis požiūris būtų stengtis suprasti pagrindinį individo polinkį augti bei tobulėti ir siekti šį polinkį sujungti su organizacijos užduočių reikmėmis.

Vadovybės požiūriu, toks elgesys yra labai nefunkcionalus, kadangi apriboja individo ir grupės indėlius į organizacijos darbą. Tipiška vadovybės reakcija būtų – varžyti ir imtis griežtai kontroliuoti tai, kas laikoma negatyviu elgesiu. Jei vadovai daro prielaidą (kaip Teorijoje X), kad darbininkai iš esmės yra tinginiai, tai nusivylusio darbuotojo apatija tik patvirtina tokį požiūrį ir sukelia autoritarinę reakciją. Tačiau, be abejo, tokia reakcija tik labiau padidina darbininkų nusivylimą, į kurį vadovybė atsako dar didesniais varžymais. Taip ciklas kartojasi.

Sveikesnis požiūris tiek vadovybės, tiek darbininko atžvilgiu būtų suvokti pagrindinį individo polinkį (augti ir tobulėti) ir siekti sujungti jį su organizacijos užduočių reikmėmis. Tokios pastangos padėtų tiek individui, tiek organizacijai save realizuoti palankiausiomis sąlygomis. Vadovui yra gana sunku pasiekti šią dermę, arba individo poreikių ir organizacijos reikmių lydinį.

Pasak Argyriso (1962, p. 207), dalykiškas lyderis aiškiai suvokia organizacinį kontekstą: „Nėra vieno iš anksto nustatyto teisingo būdo, nurodančio, kaip turi elgtis lyderis. Lyderiavimo modelis pasirenkamas remiantis tikslia realybės, kurioje yra lyderis, diagnoze." Tokio realybe grindžiamo vadovavimo esmė yra vadovo gebėjimas stebėti situaciją ir nustatyti, kas iš tiesų vyksta, bei mokytis iš tos patirties. Todėl vadovas privalo išsiugdyti „savimonę, talentą dalykiškai diagnozuoti, padėti individams augti ir tapti kūrybingesniais, susitvarkyti su priklausomais... darbuotojais ir išsilaikyti konkurencingame vadovybės pasaulyje" (p. 213).

Argyrisas pabrėžė savęs ir kitų pažinimo svarbą, ir tai yra svarbi sąsaja, jungianti jo ankstesnį darbą apie asmenybę ir organizaciją su vėlesniu darbu apie organizacijos kaitą, be to, tuo Argyriso darbai iš esmės skiriasi nuo kitų žmonių santykių teoretikų darbų. Be abejonės, daugybe Argyriso teiginių, kaip ir kitų žmonių santykių teoretikų teiginių, vadovybė gali pasinaudoti rafinuočiau manipuliuodama su organizacijos nariais. Tačiau tokie žmonių santykių metodai neatspindi tikrosios lyderio ir grupės santykių prasmės, ir tai nereiškia brolybės ar bendruomenės. Pasiryžimas pažinti reiškia santykius, kurie apima bendrai jaučiamą prasmę ir leidžia sukurti tokias sąlygas, kur vyrautų ne tik pasitikėjimas, atvirumas, savigarba, bet ir bendruomeniniai santykiai. Ši potencialiai radikali Argyriso darbų reikšmė, kurios pats Argyrisas neišrutuliojo iki galo, yra susijusi su jo organizacijos kaitos teorijos aptarimu.

Šiuo metu daugelyje organizacijų vyrauja nepasitikėjimas, uždaras bendravimas, perdėtas formalizmas, tai, ko reikia imtis, kad atsirastų daugiau tarpasmeninio pasitikėjimo, atviresnio bendravimo, kad pasiektume daugiau asmeninio ir organizacinio lankstumo? Argyrisas (1972), sekdamas socialiniu psichologu Kurtu Lewinu (*Kurt Lewin*), atsako, kad reikia atsisakyti senų elgesio modelių, o priimtus naujus įtvirtinti. Be abejonės, tai sunkus procesas, ypač jeigu nu-

matomieji pokyčiai smarkiai skirsis nuo nusistovėjusių normų ir todėl sukels daug asmeninio bei sistemos diskomforto. Galimybę organizacijose ir tarp jų narių sukurti pozityvesnius bei labiau sutikimu pagrįstus santykius Argyrisas mato bihevioristinių mokslų pastangose įdiegti planuojamus pokyčius, o tai dažnai vadinama organizacijos plėtra – OP (*organizational development* – OD).

INTERVENTO VAIDMUO

Daugelyje organizacinės raidos programų numatytas interventas, t.y. asmuo ne iš tos pačios organizacijos; jis dirba su klientų aptarnavimo sistemos nariais, kad pagerintų esamų tarpasmeninių santykių veiksmingumą arba pagreitintų planuojamų pokyčių organizacijos veiksmuose įgyvendinimą. Nors OP pastangomis iš tiesų galima paskatinti organizacijos narius būti atviresnius ir labiau pasitikėti, visada gali atsitikti taip, kad padidės tik vadovybės kontrolė. Interventas, vykdydamas Argyriso suformuluotas užduotis, gali tikėtis demokratiškesnių rezultatų. Kaip vadovo elgesys neturėtų sukelti išskirtinio darbininkų pasipriešinimo ir priklausomybės, taip ir intervento veiksmai neturėtų sukurti tokių sąlygų pagrindinėje organizacijoje. Kad to būtų išvengta, Argyrisas (1970, p. 12–13) siūlo tokius tris pagrindinius intervento uždavinius: „1) surinkti teisingą ir naudingą informaciją; 2) sudaryti sąlygas, kad klientai galėtų laisvai rinktis ir turėtų pakankamai informacijos; 3) padėti klientams išsiugdyti vidinės ištikimybės jausmą savo pasirinkimui." Intervento paskirtis – padėti siekti asmeninio ir organizacinio pažinimo, dalyko, kuriam reikia ypatingo dėmesio.

Kartu su Donaldu Schonu (*Donald Schon*) Argyrisas (1978) rašė, kad individai ir organizacijos laikosi *palaikomųjų teorijų* (mes skelbiamės, kad tokių veiklos teorijų laikomės) ir *veikiančiųjų teorijų* (kurių mes iš tiesų laikomės). Kad pažinimas būtų veiksmingas, t.y. kad mokymasis darytų poveikį veiksmui, mūsų palaikomosios ir veikiančiosios teorijos turi būti labiau suderintos ir keistis, jose kilus kokių nors problemų. Kai organizacijos nariai nustato problemų, darančių įtaką organizacijos gebėjimui įgyvendinti savo veikiančiąsias teorijas, jie gali daryti pataisas, kurias Argyrisas ir

Schonas vadino „vieno ciklo mokymusi“. Tačiau jeigu organizacija bando „nustatyti naujus prioritetus ir normas“ arba „pertvarkyti pačias normas“, sakoma, kad ten vyksta „dviejų ciklų mokymasis“ (p. 24). Be to, individai ir organizacijos dalyvauja „antriniame mokymesi“, kuris iš esmės yra mokymasis apie mokymąsi. Čia žmonės nagrinėja atvejus, kai praeityje buvo mokomasi, bet neišmokstama. „Jie nustato, ką jie padarė, kas padėjo arba kas trukdė mokytis, kuria naujas mokymosi strategijas, pateikia tas strategijas ir vertina bei apibendrina tai, ką yra sukūrę“ (p. 27). Kitaip tariant, jie tobulina savo mokymosi teoriją.

Atrodo, Argyrisas norėjo pasakyti, kad individai ir organizacijos, susidūrusios su moderniojo gyvenimo sudėtingumu bei neramumais, turi nuolat gilintis į savo sugebėjimus efektyviai mokytis, o padėti jiems gali interventai. Tokiu atveju interventas tampa tyrinėtoju, švietėju, kaitos tarpininku (agentu). Žinoma, tokiose organizacijose, kurių nariai pasiryžę mokytis, šis vaidmuo tenka vadovui. Taigi interventas ir vadovas atlieka tą patį vaidmenį, ir tai Argyrisui atrodo dilema. Vadovas yra asmeniškai suinteresuotas organizacijos gyvenimu. Be to, vadovas, turintis tam tikros galios, yra suinteresuotas išlaikyti *status quo*, nepasikeitusią galios struktūrą. Jeigu mokymasis gali turėti lemiamos įtakos egzistuojančiai organizacijos norminei struktūrai, vadovas turi pasirinkti, ar elgtis autoritariškai ir išsaugoti organizaciją tokią, kokia ji yra, ar elgtis demokratiškai ir padėti keisti grupės normas. Aišku, pastarojo elgesio reikalautų įsipareigojimai mokytis „dviem ciklais“, tačiau apie tai Argyrisas kalba miglotai.

ARGYRISO DARBŲ REIKŠMĖ

Iš visos literatūros apie žmonių santykius Argyriso darbuose randame išsamiausią asmenybės ir organizacijos santykių analizę. Tačiau ir dabar atrodo, kad šis darbas artimesnis instrumentalistinei perspektyvai. Reikia tikėtis, kad Argyriso akcentuojamas mokymasis leis pažvelgti dar giliau, negu tai padarė pats Argyrisas. Netgi gali būti sukonstruotas naujas santykis tarp instrumentalizmo ir kritikos (ar mokymosi). Bet kuriuo atveju Argyriso indėlis į viešųjų ir privačiųjų organizacijų teoriją, ypač organizacinės kaitos požiūriu, yra didžiulis.

ORGANIZACIJOS RAIDA VIEŠAJAME SEKTORIUJE: ROBERTO GOLEMBIEWSKIO DARBAI

Įdomią paralelę Chriso Argyriso darbui apie viešąjį sektorių galime rasti gausiuose Roberto Golembiewskio (*Robert T. Golembiewski*) raštuose. Nuo savo ankstyvųjų veikalų apie elgesį mažose grupėse ir organizacijose bei etiką ir vadybą Golembiewskis ilgiau sustojo prie organizacijos raidos – kaip perspektyvos, iš kurios galima nagrinėti viešųjų organizacijų augimą ir kaitą.

DOROVINIS VADOVAVIMAS

Golembiewskio ankstyvąjį veikalą „Žmonės, vadyba ir moralė" (*Men, Management, and Morality*, 1967b) galima skaityti įvairiai: kaip administracinės etikos pradžiamokslį arba kaip įvadą į biheviorizmo taikymą planuojamai kaitai. Golembiewskis pradeda nuo standartinio žmonių santykių mokslo teiginio – tradicinės organizacijų teorijos, akcentuojančios iš viršaus žemyn einančią valdžią, kruopščią priežiūrą ir nusistovėjusią organizacinę tvarką, nepripažįsta individo vienalaikio tobulėjimo. Argyrisas savo teiginį grindė didėjančia individo psichologine branda, o Golembiewskis kelia kitokią problemą: tai, kad formaliosios organizacijos teorijos nenagrinėjo individo laisvės klausimo, atskleidžia nejautrumą dorovinei darbininko laikysenai. Golembiewskis (1967b, p. 53), priešingai, aiškina, jog vėlesni tyrimai rodo, kad „moralinis jautrumas gali būti siejamas su patenkinamais rezultatais ir darbuotojų pasitenkinimu".

Golembiewskio (1967b, p. 65) nuomone, penkios vertybės, susijusios su ekonominiu gyvenimu, kyla iš judėjų krikščioniškosios etikos:

> (1) Darbas individui turi būti priimtinas psichologiškai... (2) Darbas turi leisti žmogui tobulėti... (3) Darbo užduotis turi leisti individui pačiam apsispręsti... (4) Darbininkas turi galėti prasmingai kontroliuoti aplinką, kurioje atliks užduotį... (5) Organizacija neturi būti vienintelis ir galutinis elgesio arbitras, ir organizacija, ir individas turi paklusti išorinei moralinei tvarkai.

Šios vertybės dažnai nagrinėjamos remiantis naujais organizavimo būdais ir sakoma, kad tie būdai turi sustiprinti judėjų krikščioniškąją etiką, be to, neatsitiktinai bihevioristinio mokslo literatūroje jos yra siejamos su dideliu darbuotojų pasitenkinimu ir aukštais rezultatais. Pavyzdžiui, aptariant pirmąją vertybę kalbama apie darbo rotaciją ir darbo apimties didinimą.

INDIVIDO LAISVĖ IR VADOVO KONTROLĖ

Nors Golembiewskis teigė, kad jo apžvalgos tikslas yra „padidinti veiksmų laisvę, kuria galima naudotis organizuojant, ir padidinti individo laisvę", tačiau atrodo, kad labiau įgyvendintas pirmasis, o ne antrasis tikslas (1967b, p. 305). Vadovavimo metodų aptarimas apsiriboja tuo, kad sudėtingose organizacijose išvardijami bandymai ką nors nuveikti žmonių santykių srityje. Labai nedaug kas praleista. Teorija X, teorija Y, vadovo koordinačių plokštuma, Argyriso darbas apie asmenybę ir organizaciją – viskas paminėta ir viskas paremia bendrą nuomonę – atviresnis ir dalyvavimu pagrįstas vadovavimo stilius veda į didesnį darbininkų pasitenkinimą ir organizacijos produktyvumą. Lieka tik stebėtis, ypač turint galvoje Golembiewskio dėmesį individo ir judėjų krikščioniškajai etikai, ar galima bandyti didinti individo laisvę net jeigu tokios pastangos įmanomos tik organizacijos produktyvumo kaina? Tačiau ši galimybė nesvarstoma. Kadangi apie tai nekalbama, išlieka jausmas, kad žmonių santykių mokykla tik siūlo, net jei ir nesąmoningai, daugiau būdų vadovybei, kaip stiprinti kontrolę, o darbininkams tuos būdus pateikti remiantis tariamai etiniu pagrindu ir taip juos apgauti.

Golembiewskis šią dilemą aiškiausiai mato (nors vis dar neišspręstą) penktojoje vertybėje – organizacija negali būti galutinis elgesio arbitras, ji ir individas turi būti vertinami pagal išorines moralės normas. Golembiewskis teisingai pastebi, kad sudėtingoms organizacijoms leidus būti arbitru, jos nustatys savo moralės normas, kurios neatitiks individo ar visuomenės normų. Tačiau, užuot ėmęsis užduoties kurti sociopolitinę etiką, grindžiamą demokratija, socializmu ar dar kuo nors, Golembiewskis (1967b) aptarinėja organizacijų centralizaciją ir decentralizaciją, pastarąją pateikda-

mas kaip atsakymą į „pagrindinį moralės klausimą". „Decentralizacija yra visos šios analizės kūrinys ir kūrėjas" (p. 286). Individo laisvę vis dar nustatytų organizacija, ir nebūtų išorinių moralės normų, kurių turėtų laikytis ir individas, ir organizacija.

Nors šiuo požiūriu Golembiewskio darbui „Žmonės, vadyba ir moralė" daug ko trūksta, vis dėlto jį galima vertinti kur kas pozityviau, ypač naujos viešojo administravimo teorijos kūrimo prasme. Priešingai pozityvistinei orientacijai viešajame administravime, tradicijai, kurios laikėsi daugelis, Golembiewskis kelia moralės organizacijose klausimą. Kitaip nei tie, kurie faktus ir vertybes bando atskirti, jis šiuos dalykus bando integruoti, galima sakyti, ieško ryšio tarp etikos teorijos ir praktikos. Be to, svarbu tai, kad Golembiewskio analizė galiausiai priartėja prie decentralizacijos klausimo. Nors jo decentralizacijos samprata yra pernelyg siaura ir negali būti pagrindas išorinėms moralės normoms, vargu ar galima tokias normas grįsti faktu, kaip tai daro jis, kad *Du Point* pasipelnė iš decentralizacijos, tačiau pats decentralizacijos klausimas atveria naujų įdomių krypčių. Pirma, jis reiškia, kad santykis tarp individo ir organizacijos (ar visuomenės) turi būti nagrinėjamas moraliniu ir politiniu požiūriu, o ne vadovavimo metodais. Antra, jis kelia klausimą, kaip galima reformuoti organizacijas, kad padidėtų decentralizacijos nauda, tačiau būtų išlaikyta materialinė padidėjusio produktyvumo nauda. Būtų buvę įdomu, jei Golembiewskis savo pastarajame darbe būtų akcentavęs decentralizacijos naudą, tačiau jis akcentavo produktyvumą.

„METAVERTYBĖS" IR ORGANIZACIJOS KAITA

Golembiewskio požiūris į organizacijos kaitą aiškiausiai išdėstytas jo knygoje „Organizacijų atnaujinimas" (*Renewing organizations*), išleistoje 1972 metais, ir pataisytame bei papildytame 1979 metų leidime, pavadintame „Požiūris į planuotą kaitą" (*Approaches to Planned Change*). Šiuose darbuose Golembiewskis remiasi savo ankstesne mažos grupės elgesio dinamikos analize ir laboratoriškai smulkiai išdėsto požiūrį į organizacijos kaitą, t.y. požiūrį, kuris teigia priklausomumą nuo pokyčių, atsiradusių besimokančiųjų elgesyje

dėl jų patirties, atėjusios iš tiesioginės socialinės sąveikos su, tarkime, T grupėmis. Golembiewskio nuomone, laboratorinis tyrimas gali būti išsamesnis, iš jo gali kilti organizacinės raidos veiksmai, ir, kalbėdamas apie organizacinės raidos metodus, Golembiewskis (1972, p. 112) galbūt šiek tiek nukrypsta nuo pagrindinės, įprastinės OP. Tačiau vertybiniams savo darbo aspektams jis skiria kur kas daugiau dėmesio negu kiti mokslininkai. Kadangi šie dalykai tiesiogiai susiję su viešųjų organizacijų teorijos kūrimu, kaip matome Golembiewskio darbe, organizacinėje raidoje jis labiau akcentuoja vertybinius aspektus, o ne specifinius metodus, grįžtamąjį ryšį, komandos sudarymo ar karjeros raidą.

Golembiewkis (1972, p. 60–66) nurodo penkias „metavertybes", kurios ypač svarbios laboratoriniais tyrimais grindžiamame požiūryje į organizacijos kaitą: 1) sutinkama su tyrimu, kuris grindžiamas abipusiu prieinamumu ir atviru bendravimu; 2) didinamas sąmoningumas ir pripažįstamas pasirinkimas, ypač noras eksperimentuoti su naujomis elgesio formomis ir rinktis iš efektyviausių; 3) kolaborantinio valdymo sąvoka, kurioje akcentuojamas bendradarbiavimas ir noras atvirai analizuoti konfliktus, siekiant išspręsti konfliktą; 4) santykiai, grindžiami apibuse pagalba, vienijami bendruomeninio ir atsakomybės už kitus jausmo; 5) asmeninių tarpusavio santykių autentiškumas. Šios vertybės ne tik apibrėžia laboratorinės situacijos struktūrą (pvz., T grupės), bet ir sukuria organizacijos, kaip visumos, modelį. Šios vertybės yra pagrindiniai intervento principai ir aukščiausios vertybės, kurias jis/ji bando įtvirtinti organizacijoje.

Kadangi šios vertybės yra sunkiai suderinamos su tradicinėmis biurokratinio valdymo vertybėmis, atrodytų, kad jos skatina ieškoti alternatyvaus požiūrio, bent teoriškai. Golembiewskis teigia, kad tradicinės piramidinės vertybės paprastai yra nefunkcionalios ir jas reikia keisti. Kaip priešingybę jis pateikia kolaborantinę konsensuso (bendradarbiavimo – sutarimo) valdymo sistemą, kuri akcentuoja atvirumą, konfrontaciją, grįžtamąjį ryšį ir bendrą atsakomybę. Tačiau šis naujas modelis tiesiogiai negali pakeisti biurokratijos. Pagal nenumatytų atvejų valdymo logiką tam tikromis aplinkybėmis jis yra paranki alternatyva.

Tam tikrose organizacijose, pavyzdžiui, karinėse ar policijos, gali reikėti mechaninių arba funkcinių sistemų. „Tokiose organizacijose skatinti konsensuso siekimą gali būti rizikinga. Skatinti tokius siekius gali būti netgi žiauru, jeigu įtikinamai reikalaujama struktūros, kurioje sprendimus priimtų vienas centralizuotas forumas“ (1972, p. 571). Tačiau kas nustato, ar tai išties įtikinama? Labiau tikėtina, kad tai bus vadovas, o ne interventas, arba vienas iš jų, bet ne darbininkas. Organizacijos raidos metodai nenumato darbininko laisvės arba pasitenkinimo didinti produktyvumo sąskaita. Taigi „numanomi tokie mainai: kadangi individui organizacijose yra prieinama daugelis humanistinių vertybių, jo indėlis į organizacijos užduočių vykdymą bus visavertiškesnis ir laisvesnis... Trumpiau tariant, OP nenumatyta, kad kas nors bus dalijama veltui (1978, p. 11).

Organizacijų raida ieško tam tikrų metavertybių, tarp jų ir tokių, kurios neatitinka tradicinių biurokratinių vertybių; tačiau ji siekia ir „siauresnių vadovybės pageidaujamų organizacijos tikslų“ (1972, p. 10). Galimas konfliktas tarp jų ir galimas konfliktas tarp intervento ir vadovo kelia moralinį klausimą, jau minėtą veikale „Žmonės, valdymas ir moralė“, tačiau kyla ir politinis klausimas. Kadangi kai kurie organizacijos plėtros praktikų, tokių kaip Argyrisas, atrodo, nesistengia primesti savo vertybių, Golembiewskis taip elgtis ragina ir savo sekėjus. Jų vertybės besidomintiems demokratinėmis sistemomis iš pradžių gali pasirodyti patrauklesnės, todėl tas primetimas tampa pasirinkimo dalyku, o ne kitų vertybių primetimu.

GOLEMBIEWSKIO DARBŲ SVARBA

Nepaisant trūkumų, Golembiewskio teorija tam tikru požiūriu gali būti svarbesnė negu jam pačiam atrodo. Panagrinėkime Golembiewskio teiginį iš Thomo Kuhno pozicijos (*Thomas Kuhn*) knygoje „Mokslinių revoliucijų struktūra“ (*The Structure of Scientific Revolutions*). Kuhnas teigia, kad kai kurios mokslinio tyrimo tradicijos veikia kaip mokslinio darbo modeliai. Šios paradigmos neatsiranda ir nesikeičia didėjančia tvarka. Priešingai, įvairios

paradigmos gali konkuruoti dėl pripažinimo savo srityje, ypač kai mokslininkai „atranda“ anomalijas, arba dalykus, kurių nepaaiškina turimos paradigmos. Galiausiai per tai, ką Kuhnas vadina moksline revoliucija, gali būti pripažinta alternatyvi paradigma.

Tarkim, kad viešojo administravimo tyrinėtojai iš tiesų susitarė dėl to, kokius klausimus tinka pateikti ir kaip, kitaip tariant, paradigma šiuo metu vartojama. Tai reikštų, kad atsirado teorinių skirtumų, susijusių su kokiu nors platesniu susitarimu toje srityje. Kaip jau minėjome, daugelis viešojo administravimo teorijų dėmesį koncentruoja į viešųjų organizacijų efektyvumą nustatant viešąją politiką per hierarchines struktūras, kuriose naudojami įvairūs mechanizmai, padedantys pasiekti susitarimą. Be to, viešojo administravimo tyrinėtojai stengiasi tobulinti savo sritį: taiko objektyvistinius arba pozityvistinius socialinius mokslus, grindžiamus elgesio stebėjimu ir iš gautų rezultatų išvestomis prielaidomis. Šie du dalykai suformuoja ypatingą viešojo administravimo teorijos ir praktikos sampratą. Nepriklausomai nuo to, ar bendrą sutarimą šioje srityje Kuhnas vadina paradigminiu, darosi aišku, kad egzistuojančiuose požiūriuose į teoriją yra kur kas daugiau bendro, negu atrodo iš pirmo žvilgsnio.

Jei tai tiesa, galėtume manyti, kad daugiausia painiavos šioje disciplinoje sukels ne tokie dalykai kaip racionalusis administravimo modelis ar pagrindinė organizacijų plėtojimo kryptis, kurie atitinka pagrindinį modelį, bet tokios nuomonės, kurios yra alternatyvios esminiams ir neginčijamiems įsitikinimams. Būtent toks buvo „naujojo viešojo administravimo poveikis“ viešojo administravimo sričiai. Dėl šios priežasties, prieš toliau nagrinėjant sutarimo viešajame administravime galimybes, būtų naudinga apsvarstyti anomalijas, kurias nurodė „naujasis viešasis administravimas“.

NAUJASIS VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS

Įdomus viešojo administravimo teorijos šioje šalyje raidos skirsnis paprastai vadinamas „naujuoju viešuoju administravimu“, nors šis „naujasis“ atsirado 1968 metais. Kai kam atrodė, kad naujasis vie-

šasis administravimas buvo išsamios alternatyvos egzistuojantiems viešojo administravimo tyrimų ir mokymo modeliams paieška, kad tai – paradigminis iššūkis šiai sričiai. Kitiems atrodė, kad tai ribotesnė sritis, kad jo proponentai nurodo tam tikras egzistuojančių teorijų problemas, tačiau jiems trūksta specifinio alternatyvaus akcento. Aš pritariu pastarajam požiūriui. Manau, kad naujasis viešasis administravimas buvo ir tebėra labai svarbus viešojo administravimo sričiai, nes atskleidė tradicinių teorijų anomalijas, o nepateikė kokių nors naujų alternatyvų.

MINNOWBROOKO PERSPEKTYVA

Pirmiausia reikia pasakyti, kad vadinamasis naujasis viešasis administravimas buvo kur kas kuklesnis negu norėtų draugai ar priešai. Jeigu galima sakyti, kad tai buvo judėjimas, tai tik simboliškas, labiau dėl to, ką jam priskyrė kiti, o ne dėl pačių narių darnos. Naujasis viešasis administravimas prasidėjo 1968 metų pabaigoje Sirakūzų universiteto Minnowbrooko konferencijų centre vykusioje konferencijoje. Ji buvo surengta viešojo administravimo mokslininkams suburti ir aptarti jų interesus bei požiūrius ir kartu apsvarstyti, kuo jie skiriasi nuo žymesnių šios srities autorių. Konferencijoje pateikti darbai ir komentarai buvo surinkti ir išleisti veikalu, pavadintu „Link naujojo viešojo administravimo“ (*Toward a New Public Administration*), kurį jo leidėjas Frankas Martinis (*Frank Martini*) paskelbė pateikdamas Minnowbrooko perspektyvą. Judėjimas jau turėjo pavadinimą, todėl pavadinimui reikėjo judėjimo. Taigi nepaisant nuostabios straipsnių įvairovės Minnowbrooko tome (ir kitame veikale „Viešasis administravimas neramumų laikotarpiu“ (*Public Administration at the Time of Turbulence*, Waldo, 1971) gimė judėjimas, kuris nuo pat pradžių buvo daugiau įsivaizduojamas nei realus.

Nors kai kurie, tapatinę save su naujuoju viešuoju administravimu, buvo kairuoliškos pakraipos, šis judėjimas nebuvo toks radikalus kaip tie, kurie kilo beveik visose kitose to meto socialinių mokslų disciplinose. Pavyzdžiui, kitaip nei kolegos iš kitų disciplinų, jaunesnieji viešojo administravimo mokslininkai nebandė

susiburti į radikalią grupuotę arba steigti alternatyvius žurnalus, kad galėtų dėstyti juose savo pažiūras. Nors Minnowbrooko ir daugelyje vėliau vykusių konferencijų vyravo tam tikros temos, jos iš esmės tebuvo perdirbtos iš bendresnių paklausų aktualumo, lygybės ir dalyvavimo temų. Neatsirado jokio naujo požiūrio į viešąjį administravimą, galėjusio mesti iššūkį egzistuojančiam sutarimo modeliui. Reikėjo to, ko negalėjo duoti jau esamos šios srities teorijos – ir tai daugeliui kėlė nerimą (ne tik mąstymo požiūriu, bet ir asmeniškai).

POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS

Iki septintojo dešimtmečio vidurio išlikusias kokias nors politikos ir administravimo dichotomijos liekanas sėkmingai išstūmė naujasis viešasis administravimas. Jis tai padarė ne įrodinėdamas, kaip ankstesnių laikų mokslininkai, kad dichotomija tėra fikcija, kad administratoriai formuoja politiką, o teigdamas, kad administratoriai *privalo* formuoti politiką. Iš dalies šis teiginys buvo atsakas į tai, kad kitoms politinėms institucijoms, tokioms kaip vykdomoji ir įstatymų leidžiamoji, nepavyko patenkinamu būdu imtis tokių klausimų kaip skurdas, rasizmas ir karas, jei jos negalėjo (ar nenorėjo) jų imtis, todėl tikriausiai atėjo laikas administratoriams reikalus perimti į savo rankas. Tačiau naujasis viešasis administravimas savo dėmesį skyrė ir artimesnėms problemoms, kadangi buvo akivaizdu, kad viešojo administravimo mokslininkai negali suteikti žinių apie šias problemas. Viešojo administravimo dėmesys administraciniam valdymui ir politinių mokslų susižavėjimas biheviorizmu neleido mokslininkams nagrinėti visuomenės problemų taip, kad padėtų jai išspręsti aktualiausias problemas. Pasak LaPorte (1971, p. 21):

> Šiuolaikinis viešasis administravimas tebėra pasenusių, blogai pritaikytų modelių ir norminės sausros stadijoje. Beveik nėra pagrindo atmesti arba pripažinti esminių problemų arba analitinių modelių, išskyrus politines ir administracines krizes bei mokslinę formą. Mokymas ir tyrimas vis labiau grindžiamas praeities

problemomis arba skubiu reagavimu į dabartinius „įstaiginius" problemos apibrėžimus. Abu pagrindai beveik nenaudingi kuriant administravimo perspektyvą, politinę vadovybę, intelektinį gyvybingumą ir tam tikrą kintantį aktualumą tyrinėtojams, praktikams ir ateičiai.

Anot Toddo LaPorte (*Todd LaPorte*), pačiame viešajame administravime problema buvo ne vien „aktualumo atgaivinimas". Galiausiai, kaip nurodė daugelis nepritarusiųjų naujajam viešajam administravimui, viešojo administravimo tyrinėjimas visuomet glaudžiai buvo susijęs su praktine vyriausybės veikla, ypač su bandymais reformuoti vyriausybę. Iš tiesų, standartinis priekaištas, išsakytas daugelio mokslininkų, buvo tai, kad viešasis administravimas yra pernelyg praktiškas, pernelyg aktualus. Siekis, kurį skatino naujasis viešasis administravimas, buvo ne atgaivinti aktualumą, bet tapti aktualiu platesne prasme, tapti aktualiu politinei sistemai ir jos administraciniams elementams.

Vienas Minnowbrooko konferencijos dalyvių (*Crenson*, 1971) tai išreiškė tokiais žodžiais: „Viešasis administravimas nėra vien priemonė vykdyti viešąją politiką, tai vienas veiksnių, lemiančių, kaip visuomenė supranta pasaulį, ypač politinį, ir savo vietą jame." Nors tikriausiai sumanyta kaip įrankis vykdomosios valdžios ir įstatymų leidybos valiai vykdyti, viešoji biurokratija moderniajame pasaulyje paprasčiausiai dėl jo didumo ir sudėtingumo įvairiais būdais veikia politinę sistemą. Viešosios organizacijos ne tik sprendžia svarbius klausimus, bet ir nukreipia savo dėmesį į visuomenę, atlieka svarbų vaidmenį nustatant viešąją darbotvarkę, padeda nustatyti visuomenės vertybes. Taigi viešosios organizacijos yra ne tik politikos periferijoje, bet ir jos centre.

Todėl viešojo administravimo mokslas nuo siaurų administracinių procedūrų tyrinėjimo turi būti nukreiptas į platesnes problemas: kaip demokratinėje visuomenėje formuojamos, tvirtinamos ir tvarkomos esminės veiklos kryptys. Uždaros sistemos požiūris turi užleisti vietą atviros sistemos perspektyvai, kuri geriau padėtų suvokti politikos procesą. Iš dalies toks tyrimas būtų grindžiamas empiriškai. Todėl kai kuriuose Minnowbrooko pranešimuose buvo aptariama, kaip tai galėtų vykti. Tačiau jis būtų ir norminis, jame

dalyvautų viešojo administravimo mokslininkai ir praktikai, bandydami surasti visuomenei tinkamas kryptis ir būdus, kaip tomis kryptimis eiti. Spręsdamas šį klausimą naujasis viešasis administravimas susidūrė su senuoju fakto ir vertybės skyrimu.

FAKTAI IR VERTYBĖS

Pasak naujojo viešojo administravimo specialistų, socialinių mokslų atstovams tik iš dalies pavyko sukurti aktualų mokslą, kadangi dėl atsidavimo pozityvizmui jų veikla apsiribojo duomenų rinkimu ir statistiniu manipuliavimu, vedusiu prie empiriniais duomenimis grindžiamos teorijos. Pernelyg nekritikuodamas tokio požiūrio (išskyrus vieną toliau minimą atvejį), naujasis viešasis administravimas siekė vertybių, dalyvaujančių tyrimo procese, pripažinimo, ir tvirtesnio socialinių mokslininkų palaikymo. Pavyzdžiui, buvo teigiama, kad mokslininkų ir tyrimo subjektų vertybės dažnai veikia laisvą nuo vertybių pozityvistinių socialinių mokslų idealą ir kad, pripažinus tokią galimybę, galima būtų išaiškinti tyrimo procesą ir labiau jį susieti su socialinių problemų sprendimu. Buvo pabrėžta, kad mokslininkas tyrimo temą pasirenka tokią, kuria jis asmeniškai suinteresuotas, o ne tokią, kurią padiktuoja disciplina. Taigi didesnio socialinio sąmoningumo mokslininkai rinksis tokias temas, kurios svarbios visuomenei. Be to, pripažinus šališkumo galimybę, mokslininkas gali uoliau puoselėti tyrimo objektyvumą, taigi ir rezultato pagrįstumą.

Kitas mokslininko žingsnis būtų tyrimo metu gautas žinias panaudoti socialinėms sąlygoms gerinti. Mokslininko atsakomybė nesibaigia žinių pateikimu – tai ir jų skleidimas, ypač tiems, kurie gali kreipti viešąją politiką pasirinkta linkme. Viešojo administravimo mokslininkai dėl to, kad jų pažinimas yra išsamesnis, buvo raginami tapti labiau prieinamais administratoriais ir kaitos šalininkais. Taigi naujasis viešasis administravimas savo esme buvo norminis. Nors tyrimas gali būti empiriškai pagrįstas, buvo manoma, kad norminės išvados yra ne tik neišvengiamos, bet ir pageidautinos.

Ar naujasis viešasis administravimas, turint galvoje jo didesnį dėmesį norminiams dalykams, buvo iš esmės alternatyva pozityviz-

mui, ar tik ragino jį reformuotis? Pastarosios pozicijos laikėsi George'as Fredericksonas (*George Frederickson*, 1971). Komentuodamas Minnowbrooko veikalą, jis rašė, kad naujasis viešasis administravimas nebuvo nei antipozityvistinis, nei antimokslinis, o tik siekė, kad mokslinė ir analitinė patirtis būtų naudojama įvairių veiklos krypčių poveikiui suvokti ir surasti naujų būdų, kaip patenkinti kliento poreikius. Minnowbrooko viešojo administravimo specialistus Fredericksonas gana tiksliai apibūdino kaip „antrosios kartos" bihevioristus, t.y. terminu, primenančiu Gario Wamsley (1976, p. 391) vėliau sukurtą „naujojo socialinio mokslo" pavadinimą. Nors ir kritikuodamas naująjį viešąjį administravimą, Wamsley apibendrino daugelio Minnowbrooko konferencijos dalyvių poziciją ir palaikė pozityvųjį socialinį mokslą, kuris pripažįsta, kad „vertybės ir normos atlieka pagrindinį vaidmenį nustatant mokslinių tyrimų kryptį ir darbotvarkę" (p. 393–394).

Atrodė, kad naujajam viešajam administravimui labiausiai rūpi reformuoti pozityvistinius socialinius mokslus. Tačiau buvo viena išimtis, ir pagal naujajam viešajam administravimui būdingą regimybės ir realybės painiojimo tradiciją, išimtis tapo taisykle. Ta išimtis buvo Larry Kirkharto (*Larry Kirkhart*) darbas, pateiktas Minnowbrooko konferencijai. Jame buvo bandoma apibrėžti naująjį viešąjį administravimą iš egzistencializmo ir fenomenologijos pozicijų. Savo darbe Kirkhartas (1971) pastebi, kad nauji socialinių mokslų laimėjimai, ypač sociologijos, epistemologijos ir psichologijos augimas galėtų būti pagrindas, leidžiantis atsisakyti tradicinio vėberiškojo požiūrio į racionaliąją biurokratiją. Tie laimėjimai, kurie, Kirkharto nuomone, buvo iššūkis pozityvistiniam požiūriui į socialinius mokslus, suteikia kelias „ne biurokratinių variantų" galimybes, iš kurių vieną Kirkhartas vadino „konsociatiniu" modeliu. Epistemologinis požiūris, kuris sudarė Kirkharto darbo pagrindą, buvo iš esmės antipozityvistinis ir daugeliu atžvilgių po dešimtmečio pranašavo naujų svarbių viešojo administravimo laimėjimų. (Tuos pasikeitimus nagrinėsime 7 skyriuje.) Tačiau būtų neteisinga naujojo viešojo administravimo atstovų grupę vadinti fenomenologine. Geriausiu atveju jie norėjo šviesuoliško viešojo administravimo mokslo, kuris tyrinėtų normas bei vertybes ir elgtųsi pagal jas. Išlieka klausimas, kurios vertybės atrodė patraukliausios.

EFEKTYVUMAS IR LYGYBĖ

Būdami labai prisirišę prie norminių klausimų, naujojo viešojo administravimo šalininkai skubėjo nurodyti kai kurias vertybes, kurios palaikė ankstesnes viešųjų organizacijų teorijas; efektyvumo kriterijus buvo pagrindinė vertybė. Jie teisingai nurodė (kaip ir 4 šios knygos skyriuje), kad efektyvumas yra vertybė, pasirinkta iš daugelio kitų, kad šios vertybės pripažinimas trukdo sutelkti dėmesį į kitas, pavyzdžiui, lygybės ar dalyvavimo vertybes. Be to, jie nurodė techniškumo, visiškai priklausomo nuo efektyvumo, kaip pagrindinės vertybės, tendenciją – siekiant racionalaus efektyvumo atsiranda depersonalizacijos ir sudaiktinimo tendencija. Priešingai, jie siekė kitokio ar bent papildomo pagrindo viešojo administravimo tyrinėjimui. Jų teorijos centre buvo *socialinės lygybės* sąvoka.

Su lygybe, žinoma, susijęs sąžiningumas arba teisingumas – skirstant socialines ir politines vertybes esamos suirusios pusiausvyros ištaisymas. Priešingai lygaus visų traktavimo principui, pagal lygybės principą daugiau gauna esantieji nepalankiausioje padėtyje; priešingai efektyvumui, lygybės principe pabrėžiamas dėmesingumas ir dalyvavimas. Be to, naujajame viešajame administravime lygybės sąvoka taikoma ne tik vykdomosios valdžios, įstatymų leidybos ir teismų institucijų veiklai, bet ir administracinėms įstaigoms, ir tai keičia patį viešojo administravimo sąvokos apibrėžimą. Pavyzdžiui, palyginkime, kaip viešąjį administravimą apibrėžė Willoughby arba White'as su Toddu LaPorte'u iš Minnowbrooko apibrėžimu (1971, p. 32): „Viešosios organizacijos tikslas – sumažinti už organizacijos ribų esančiųjų ekonominį, socialinį ir fizinį kentėjimą ir padidinti geresnio gyvenimo galimybes." Arba atkreipkime dėmesį į Fredericksono kaltinimą: viešasis administravimas, nesistengiantis diegti tokių pokyčių, kurie galėtų sumažinti mažumų nepriteklius, galiausiai bus panaudotas toms mažumoms engti" (1971, p. 211). Taigi tradicines efektyvumo ir ekonomijos temas naujasis viešasis administravimas papildo lygybės tema.

Lygybės, kaip etinės nuostatos viešajam administravimui, sąvoką turbūt išsamiausiai išdėstė Davidas K. Hartas (*David K. Hart*, 1974), rašydamas apie Johno Rawlso (*John Rawls*) „Teisingumo teorijos" (*A Theory of Justice*, 1971) taikymą. Hartas pabrėžia, kad šiuo metu viešajam administravimui keliamas tradicinis etinis reika-

lavimas – administruoti nešališkai, vadinasi, politikos nuostatos taikomos visiems vienodai, neatsižvelgiant į aplinkybes, kurios nėra konkrečiai susijusios su būtent ta esmine veiklos kryptimi. Socialinė lygybė pripažintų skirtingų žmonių skirtingus poreikius bei interesus, todėl jie būtų traktuojami skirtingai. Kaip filosofinį tokio požiūrio pagrindą Hartas nagrinėja Rawlso koncepciją „teisingumas kaip sąžiningumas" – mėginimą apsaugoti teises, kurios „nepavaldžios politiniam sandoriui ar socialinių interesų apskaičiavimui" (*Hart*, p. 3–4). Savo teorijai iliustruoti Rawlsas siūlo intelektualinę priemonę, „pradinę padėtį", kurioje dėl visuomenės struktūros priimami įpareigojantys sprendimai. Jeigu sprendimai priimami po „nežinojimo šydu", kai nė viena šalis (partija) nežino savo vietos, klasės ar socialinės padėties visuomenėje, tai kiekviena jų, nepaisydama savo tikrosios padėties visuomenėje, stengsis sukurti tokias sąlygas, kurios jai atrodys priimtiniausios. Taigi „kolektyvinės visuomenės pastangos bus nukreiptos į esančiuosius nepalankiausioje padėtyje, kad bent menkiausia dalis teisių ir pagarbos, pajamų ir turto būtų garantuota visiems" (*Hart*, 1974, p. 7).

Kaip apytikrį pavyzdį įsivaizduokime miesto tarybą, kuriai ką tik duota 10 milijonų dolerių negrąžinamos paskolos gatvių remontui. Vienas kelias, kuriuo, savanaudiškumo skatinami, galėtų pasukti tarybos nariai – tai panaudoti pinigus savo pačių kaimynystėje, kad patys gautų daugiausiai naudos. Kitas kelias (nešališkas) – išdalyti pinigus visoms miesto dalims. Trečias, socialine lygybe pagrįstas požiūris, būtų atiduoti pinigus toms miesto dalims, kurioms labiausiai reikia remontuoti gatves. Jeigu miesto tarybos nariai elgtųsi tarsi dengiami Rawlso „nežinojimo šydo", tai yra, jei elgtųsi pagal sąžiningumo principą, o ne skatinami savanaudiškumo, būtų labiau linkę pasirinkti trečiąjį kelią, bendruomenėje skatinantį socialinį teisingumą.

HIERARCHIJA IR DALYVAVIMAS

Be to, kad buvo suinteresuoti socialine lygybe, naujojo administravimo sekėjai pabrėžė dalyvavimo vertybę – arba klientų dalyvavimą institucijos veikloje, arba žemesnio lygio organizacijos dalyvių įtraukimą į sprendimų priėmimą. Pirmasis dalykas atitiko septintojo dešimtmečio vidurio pastangas aktyvinti piliečių dalyvavimą, pa-

vyzdžiui, neturtingųjų „maksimalų tikslingą dalyvavimą" skurdo įveikimo programose, ir dar labiau derėjo prie radikalaus šūkio – „valdžią žmonėms". Žinoma, įtraukti į organizacijos reikalus buvo bandoma ir anksčiau; užtenka prisiminti Selznicko veikalą „TSV ir žemesnieji nariai" (1949), kuris buvo aptariamas 4 skyriuje. Tačiau dabar naujieji viešieji administratoriai pripažino, kad tokios pastangos dažnai tebuvo bandymas kooptuoti klientų grupes, o ne iš esmės įtraukti juos į sprendimų priėmimo procesą. Kaip alternatyvos jie ieškojo atviresnės organizacinės struktūros su pralaidžiomis ribomis. Tokiai struktūrai būdinga konfrontacija ir apsikeitimas.

Vienas tų, kurie į šį klausimą sutelkė savo dėmesį, buvo Orionas White'as (*Orion White*), kuris savo ankstesniame darbe „Dialektinė organizacija" (*Dialectical Organization*) teigė, kad aktyvūs ir besitęsiantys savitarpio mainai tarp institucijos personalo ir klientų grupių yra svarbūs siekiant įgyvendinti politiką ir procedūras, kuriose atsižvelgiama į visus interesus. Minnowbrooko leidime White'as (1971) tęsė šią mintį, rašydamas apie administracinę adaptaciją per konfrontaciją ir sutarimą dėl etinių vertybių, o ne per derybas ir sandorius, po kurių sprendimą arba primeta galingiausieji, arba randamas kompromisas. Rutuliodamas savo idėją („meilės politiką"), White'as pasisakė už adaptaciją per atvirą bendravimą, lygybę per funkcinį galios paskirstymą ir už sąmoningą ideologinių principų, kurie vadovauja veiksmui, pripažinimą. Tačiau liko neaišku, kaip ši idėja galėtų veikti praktiškai.

Dar vienas jaudinantis kvietimas suformuoti naują požiūrį į viešąsias organizacijas buvo Fredericko Thayerio (*Frederick Thayer*) šūkis: „Galas hierarchijai! Galas konkurencijai!" (*An End to Hierarchy! An end to Competition!*, 1973). Thayeris aiškino, kad vyksta organizacinė revoliucija, kuri ilgainiui „sužlugdys" piramidines hierarchijas. Dėl šio proceso demokratijai reikės rasti nehierarchinių darinių ir konkurenciją pakeisti bendradarbiavimu, kaip varomąja ekonomine ir politine jėga. Nors į Thayerio siūlymą buvo žiūrima šiek kiek skeptiškai, pastaruoju metu pasitvirtino, kad einama prie mažiau hierarchiškų ir labiau bendradarbiavimu grindžiamų valdymo sistemų, nors ir ne taip sparčiai, kaip to norėtų Thayeris ir kiti.

Dar vėliau Harlanas Clevelandas (*Harlan Cleveland*, 1985) pranašavo „Hierarchijos sutemas" (*The Twilight of Hierarchy*). Pasak

Clevelando, fizinių išteklių svarba sutvirtino valdžios hierarchijas, grindžiamas kontrole, įtakos hierarchijas – slaptumu, klasių hierarchijas – nuosavybe, privilegijų hierarchijas – priėjimo prie išteklių pirmumu, politikos hierarchijas – grindžiamas geografija. Kadangi informacija tampa svarbesnė už fizinius išteklius, „kiekvienas iš šių penkių pagrindų diskriminacijai šiandien byra, kadangi senųjų kontrolės būdų veiksmingumas mažėja, sunkiau išlaikyti paslaptis, o nuosavybės bei pirmumo privilegijos ir geografijos svarba nyksta pažinimo ir išminties pasiekiamumo prasme. Mūsų laikais tai yra vienintelė vertinga atsiskaitymo priemonė" (p. 188). Vadovavimas vis mažiau bus sutelktas hierarchinėje sistemoje, jis vis labiau bus grindžiamas valdžios dalijimusi ir dalyvavimu.

Antroji tema – žemesniojo lygio dalyvių įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą – dažnai buvo girdima iš naujojo viešojo administravimo šalininkų, nors iš esmės (vėlgi tikriausiai išskyrus Kikhartą) vargu ar tai buvo daugiau nei ankstesnių darbų žmonių santykių srityje tąsa. Naujojo viešojo administravimo šalininkai bandė sugalvoti, kaip būtų galima restruktūrizuoti organizacijas: į jas įtraukti daugiau dalyvių, ir kad šie principai netaptų paprasčiausia priemone vadovybei manipuliuoti, tačiau rezultatai buvo nevienodi. Kaip ir daugelyje kitų sričių, naujieji administratoriai buvo kaltinami už radikalią kritiką – šiuo atveju kritiką, nukreiptą prieš hierarchiją ir biurokratiją, tačiau siūlančią mažai sprendimų arba alternatyvų.

Artimoje šiai temai gana išmintingoje diskusijoje Camilla Stivers (1992) teigia, kad ir senasis, ir naujasis viešasis administravimas galiausiai laikosi vyriškos koncepcijos, jog kontrolė yra esminis dalykas organizacijos raidoje (žr. Taip pat *Ferguson*, 1984). Naujajame viešajame administravime prie „tikslumo" buvo pridėtas „aktualumas", tačiau daugiau mažai kas pasikeitė. Išnagrinėjusi „minties maskulinizaciją", dėl kurios realybė suvokiama atskirai nuo savojo aš ir todėl gali būti kontroliuojama, Stivers siūlo feministišką alternatyvą, kurioje aktualumas ir tikslumas ne atskiriami, o tiesiog priimami, ir kurioje pripažįstama, kad be diskusijų, palengvinimo ir bendruomeninės veiklos mes rizikuojame pasiduoti viešpatavimui, vyravimui ir kontrolei. Tai, ką Stivers vadina „beprotiška kantrybe", yra ne tik kantrybė, kurios reikia paslaugiam administratoriui, bet ir beprotybė, kurios reikia tam, kas nesutinka imtis to, kas pasitaiko.

IŠVADA

Organizacinių humanistų darbas yra įdomus etapas viešojo administravimo teorijos raidoje. Nors jie teisingai nurodė, kad racionalioji perspektyva daugeliu atžvilgių yra ribota, jų susidomėjimą atviresniu ir dalyvavimu pagrįstu valdymo stiliumi buvo pernelyg lengva priskirti racionaliajam požiūriui. Tai yra, darbininko įtraukimo metodai (ir netgi organizacijos plėtra) greitai buvo priskirti prie tiesiog subtilesnių ir rafinuotesnių metodų, padedančių užtikrinti darbininkų paklusnumą. Tuo pačiu metu organizacijų humanistai, tokie kaip McGregoris, Blake'as ir Moutonas, Golembiewskis bei Argyrisas – kėlė itin svarbių klausimų, ypač tiems, kurie domisi viešosiomis organizacijomis. Jų prašymas naują vaidmenį organizacijose skirti darbininkams ir klientams buvo labai artimas argumentams už demokratinį administravimą. Tačiau atrodo, kad šių teoretikų valdymo samprata ir epistemologinis požiūris trukdė jiems visiškai pripažinti tokią koncepciją. Nors jie aptarė problemas, kurios vyraujančioje socialinių mokslų kryptyje nebuvo aptarinėjamos, jų darbas galiausiai tapo vyraujančios krypties dalimi.

Aktualiausius klausimus, bent tiems, kurie domėjosi viešosiomis organizacijomis, turėjo iškelti naujojo viešojo administravimo šalininkai. Tačiau ir jie pateikė nedaug atsakymų. Priešingai daugelio požiūriui, naujojo viešojo administravimo atstovai viešojo administravimo tyrinėjime primygtinai nesiūlė naujos alternatyvios paradigmos. Jų darbai veikiau buvo komentarų apie viešojo administravimo teorijos ir praktikos būklę rinkinys; jame buvo nurodytos šios srities problemos ir kviečiama imtis veiksmų jas ištaisyti. Šiandien viešojo administravimo kalba ne tokia aštri, o siūlymai ne tokie absoliutūs, tačiau naujojo viešojo administravimo atstovų nurodytos anomalijos tebėra ir teoretikų, ir praktikų dėmesio centre. Pasitelkus tiesiogiai susijusį politikos mokslą tebesiekiama suvokti politikos ir administravimo integraciją, o viešojo administravimo tyrinėjimui tebebandoma surasti epistemologinį pagrindą, kuris suderintų paprastai nesutampančius empirinius ir norminius mokslo šakos interesus. Ir teoretikai, ir praktikai, atrodo, sutinka, kad ne-

pakankamai suvokiame gyvenimą viešosiose organizacijose, kad yra kažkas daugiau arba kažkas kita, ką mums reikėtų žinoti, kad mūsų gyvenimas ir darbas įgytų prasmę. Naujasis viešasis administravimas atliko pagrindinį vaidmenį sukuriant šį sąmoningumo ir interesų bendrumą.

ŠALTINIAI

Argyris, Chris. *Personality and Organization*. New York: Harper&Row, 1957.

Argyris, Chris. *Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness*. Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1962.

Argyris, Chris. *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1970.

Argyris, Chris. *The Applicability of Organizational Sociology*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972.

Argyris, Chris. *Organizations of the Future*. Administrative and Policy Study Series, Vol. 1. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1973.

Argyris, Chris, and Schon, Donald. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1978.

Barnard, Chester I. *The Functions of the Executive*. Cambridge, Mass.: Harward University Press, 1948.

Cleveland, Harlan. „The Twilight of Hierarchy." *Public Administration Review*, 45 (January 1985): 185–195.

Crenson, Matthew A. "Comment: Contract, Love and Character Building." In *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, edited by Frank Marini, pp. 83–88. San Francisco: Chandler, 1971.

Ferguson Kathy. *The Feminist Case Against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1984.

Frederickson H. George. „Toward a New Public Administration." *In Toward a New Public Administration: The Minnow brook Perspective*, edited by Frank Marini, pp. 309–311. San Francisco: Chandler, 1971.

Golembiewski, Robert T. *The Small Group*, Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Golembiewski, Robert T. *Managerial Behavior and Organization Demands*. Chicago: Rand McNally, 1967a.

Golembiewski, Robert T. *Men, Management, and Morality*. New York: McGraw-Hill, 1976b.

Golembiewski, Robert T. *Renewing Organizations*. Ithaca, Ill.: Peacock, 1972.

Golembiewki, Robert T. *Public Administration as a Developing Discipline*. New York: Dekker, 1977.

Golembiewski, Robert T. *Approaches to Planned Change*. New York: Dekker, 1979.

Golembiewski, Robert T., and William Eddy, eds. *Organization Development in Public Administration*. Part 1. New York: Dekker, 1978.

Hart, David K. "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator". *Public Administration Review*, 34 (January-February 1974): 3–10.

Kirkhart, Larry. "Toward a Theory of Public Administration." In *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, edited by Frank Marini, pp. 127–163. San Francisco: Chandler, 1971.

Kuhn, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

LaPorte, Todd. "The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization." In *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, edited by Frank Marini, pp. 17–47. San Francisco: Chandler, 1971.

Marini, Frank, ed. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, San Francisco: Chandler, 1971.

McGregor, Douglas. *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill, 1960.

Rawls, John. *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Belnap Press, 1971.

Roethlisberger, Fritz, and William Dickson. *Management and the Worker*. Cambridge, Mass.: Harward University Press, 1940.

Selznick, Philip. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press, 1949.

Stivers, Camilla. "'A Wild Patience': A Feminist View of Ameliorative Public Administration". In *Public Management in an Interconnected World*, edited by Mary Timney Bailey and Richard T. Mayer, pp. 53–74. New York: Greenwood Press, 1992.

Thayer, Frederick E. *An End to Hierarcy! An End to Competition*! New York: New Viewpoints, 1973.

Waldo, Dwight, ed. *Public Administration in a Time of Turbulence*. San Francisco: Chandler, 1971.

Wamsley, Gary. "On the Problems of Discovering What's Really New in Public Administration." *Administration and Society*, 8 (November 1976): 385–400.

White, Orion F., Jr. "The Dialectical Organization: An Alternative to Bureaucracy." *Public Administration Review*, 29 (Winter 1969): 32–42.

White, Orion F. Jr. "Administrative Adaptation in a Changing Society." In *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective,* edited by Frank Marini, pp. 59–62. San Francisco: Chandler, 1971.

ŠEŠTAS SKYRIUS

DĖMESYS POLITIKAI IR NAUJASIS VIEŠASIS VALDYMAS

Pastaraisiais metais viešojo administravimo mokslininkus patraukė bendresnė viešosios politikos sritis, arba politikos analizė, kaip būdas suvokti viešųjų organizacijų vaidmeniui socialinių vertybių raiškoje. Šiuo keliu pasukę politikos studijų ekspertai politikos procesą laiko vyriausybės veiklos pagrindu. Esminės veiklos kryptys laikomos valdžios veiklos rezultatu ir dėl šios priežasties politikos formavimas bei politikos įgyvendinimas laikomas pagrindiniu politinio proceso dalyku. Jei valdžios darbas yra formuoti politiką, tai valdžios veiklos tyrimas yra viešosios politikos tyrimas. Tačiau kai kam atrodo, kad viešoji politika apima (ir tikriausiai netgi pakeičia) viešojo administravimo sritį, kaip mokslo ir praktikos objektą. Ji ne tik pateikia naują valdžios veiklos kategorijų (paprastai tos kategorijos siejamos su sistemų analize) suvokimo kompleksą, bet ir siūlo naujų savybių, būtinų stojantiesiems valstybės tarnybon, pažangiausius analizės ir vertinimo metodus. Klasikinį „administracinį žmogų", saistomą jo racionalumo ir interesų rato, reikia pakeisti įtakingesniu politikos analitiku.

Viešąsias organizacijas suvokiant kaip politikos proceso dalį, atsiveria naujos erdvės viešųjų organizacijų teorijoms. Pirma, viešosios

organizacijos galėtų būti laikomos neatskiriama politikos proceso dalimi. Tai yra, politikos perspektyva, užuot administravimą suvokusi kaip atskirą nuo politikos dalyką, patvirtina svarbų viešųjų organizacijų narių vaidmenį formuojant viešąją politiką, ir tas jų vaidmuo aiškiai jaučiamas nustatant esmines veiklos kryptis bei programas, o savo pastangomis įgyvendinti jie ir toliau formuoja viešąją politiką netgi po to, kai oficialią politiką jau nustatė įstatymų leidžiamoji, vykdomoji valdžia ar teismai. Laikantis tokio požiūrio sunku pateisinti politikos ir administravimo dichotomiją. Antra, politikos orientacija leidžia viešųjų organizacijų tyrinėjimui suteikti vertybinį-kritinį, o ne instrumentinį, atspalvį. Kaip jau matėme, kitos viešųjų organizacijų teorijos, ypač tos, kurios atitinka racionalųjį administravimo modelį, grindžiamos fakto ir vertybės atskyrimu bei dėmesiu faktinei analizei ir tiksliniam elgesiui organizacijose. Jei viešosios organizacijos vis dėlto laikomos pagrindiniu politinio proceso dalyku, tai toks požiūris yra pernelyg ribojantis. Viešųjų organizacijų vaidmuo reikšti visuomenines vertybes tampa pirmaeiliu dalyku, todėl ir požiūris į viešąsias organizacijas, akcentuojantis bei kritikuojantis tokių organizacijų vertybinį pagrindą, yra kur kas tinkamesnis.

Deja, padaryta ne viskas, ką buvo žadėjusi viešosios politikos perpektyva. Nors ji ir išsami, tačiau politinė orientacija iš esmės nepakeitė mūsų požiūrio į teoriją. Kai kuriuose darbuose išlaikyta naujai iškilusi politikos ir administravimo dichotomija bei instrumentinės organizacijų koncepcijos tęstinumas ar netgi jos išplėtimas.Viešosios politikos tyrinėtojai politikos formavimą nuo politikos įgyvendinimo skiria panašiai kaip ankstesnieji viešojo administravimo tyrinėtojai skyrė savo darbus nuo politikos studijų. Perėmusieji viešosios politikos orientaciją daugeliu atvejų liko ištikimi pagrindinei socialinių mokslų srovei, įskaitant ir pozityvųjį požiūrį į mokslą bei instrumentinę organizacijos koncepciją. Tačiau kad suprastume šiuos argumentus, pirmiausia turime išnagrinėti viešosios politikos orientacijos raidą ir dar du dalykus, kurie yra politikos tyrinėjimo pagrindas – dėmesingumą ir efektyvumą.

VIEŠOSIOS POLITIKOS ORIENTACIJOS RAIDA

Daugelis ankstyvųjų viešųjų organizacijų teoretikų kritikavo politikos ir administravimo dichotomiją, kuri, jų manymu, nepripažino biurokratijos įtakos politikos formavimui. Paulas Appleby (*Paul Appleby*) savo knygoje „Politika ir administracija" *(Politics and Administration,* 1949) skundėsi, kad tendencija atskirti politiką ir administraciją nepaliko administratoriams jokio kito vaidmens, kaip tik vyriausiojo vykdytojo. Jis tvirtino, kad yra priešingai – „administratoriai nuolat nustatinėja gaires ateičiai, kas yra įstatymas bei ką jis reiškia veikloje" (p. 7). Be šios veiksmų laisvės administratoriai gali naudotis svarbia informacija apie politikos dalykus, be to, jie dažnai kviečiami teikti rekomendacijas įstatymų leidybai. Taigi, pasak Appleby, „viešasis administravimas yra politikos formavimas" (p. 170).

Panašiai rašė ir Nortonas Longas (*Norton Long*, 1962, p. 67): „Biurokratija yra politikoje ir joje liks: faktiškai... biurokratai tikriausiai visada bus pagrindinis mūsų politikos iniciatyvų šaltinis." Iki tol viešojo administravimo tyrinėtojai nesvarstė, ar viešųjų organizacijų vaidmuo, nustatant viešąją politiką iš tiesų yra svarbus. Be to, viešųjų agentūrų „iniciatyvoms" reikėjo solidaus analitinio pagrindo, kuriuo remiantis galima būtų pateikti rekomendacijas. Vadinasi, viešosios politikos, o ypač siūlomų esminių veiklos krypčių padarinių nagrinėjimas ir analizė tampa itin svarbūs. Taigi viešojo administravimo teoretikai ir praktikai dėl labai praktiškų priežasčių turėjo įsitraukti į viešosios politikos studijas.

Biurokratija yra politikoje ir liks jos centre: faktiškai... biurokratai tikriausiai visada bus pagrindinis mūsų politikos iniciatyvų šaltinis.

Nortonas Longas

Tačiau buvo ir teorinių rūpesčių, kuriuos daugiausia išsakė politinių mokslų specialistai, mažiau dalyvavę viešajame administravime. Tie žmonės, sekdami socialinių mokslų srovėmis apskritai ir

ypač politiniais mokslais, savo kolegas ragino laikytis laiko aktualijas atitinkančio požiūrio į politikos studijas. Pagal laisvesnę interpretaciją buvo tvirtinama, kad anksčiau politinių mokslų specialistai ignoravo socialines problemas, tokias kaip skurdas bei miestų nykimas, todėl jiems tenka šiokia tokia atsakomybė dėl šių problemų. Pagal konservatyvesnę interpretaciją buvo teigiama, kad kruopštesni ir racionalesni analizės metodai galėtų būti modelis likusiai vyriausybės daliai ir žaliava rekonstruotam politiniam mokslui. Bet kuriuo atveju tradicinis politinis mokslas buvo kaltinamas dėl pernelyg didelio dėmesio vyriausybinėms institucijoms ir vyriausybės veikėjų elgesiui. Buvo teigiama, kad praleista kruopšti viešosios politikos turinio ir poveikio analizė.

POLITIKOS MOKSLININKAI APIE VIEŠĄJĄ POLITIKĄ

Viešosios politikos atsiradimą politikos mokslininkai vertino iš dviejų skirtingų pozicijų. Gana anksti Haroldas Laswellas (*Harold Laswell*) ir kiti „politikos mokslo" orientacijos šalininkai (*Lerner* ir *Lasswell*, 1960) teigė, kad sistemingas politikos formavimo proceso tyrinėjimas gali tapti instrumentinės politikos ir galutinių vertybių ryšiu. Norminį galutinės visuomenės raidos krypties pasirinkimą turėtų lydėti rekomendacijos, kaip siekti tų tikslų. Panašiai teigė ir Yehezkelis Droras (*Yehezkel Dror*, 1968, p. 8), kurio manymu, iš esmės politikos mokslas yra skirtas „politikos formavimo sistemų planams ir veiklai gerinti". Pasak jo, informacija apie specifines esmines veiklos kryptis turėtų būti integruota su informacija apie pačią politikos formavimo politiką, ir su tuo, kaip ji veikia ir kaip galėtų būti patobulinta.

Pagal kitą tarp politikos mokslininkų populiarią teoriją viešosios politikos tyrimas turėtų būti naudojamas empiriškai pagrįstoms žinioms apie politikos procesą generuoti. Pavyzdžiui, Thomas Dye'as (*Thomas Dye*, 1970) manė, kad studijose reikia išlaikyti griežtą ribą tarp normatyvinio ir empirinio modelių, taip pat kad viešoji politika, nors vedama normatyvinių interesų, tegali pateikti empirinius viešosios politikos aiškinimus. „Pasirinkę empirinį modelį mes įsipareigojame teikti paaiškinimus, o ne rekomendacijas" (p. 25).

Dye'o nuomone, viešoji politika yra tai, ką „valdžios pasirenka daryti arba ko nedaryti" (1976, p. 1). Savo ruožtu politikos analizė gali susitelkti arba į tam tikros politikos (veiklos krypties) priežastis, tai yra politines, socialines arba ekonomines aplinkybes, kurios suformavo konkrečią politiką, arba į politikos padarinius, pavyzdžiui, kokį poveikį konkreti politika darys konkrečiai problemai. Bet kuriuo atveju politikos analizės tikslas yra tas pats: apibūdinti ir paaiškinti kiekvienos politikos priežastis arba padarinius. Informacija gali būti naudinga politikos formuotojui, tačiau naudojimasis ja yra tik šalutinis dalykas platesnės teorinės vyriausybės veiksmų sampratos atžvilgiu. Politikos mokslininkas atlieka mokslininko, o ne patarėjo vaidmenį.

Davido Eastono (*David Easton*) politinės sistemos modelis buvo itin svarbus plėtojant politinio mokslo perspektyvą viešosios politikos atžvilgiu. Eastonas (1965, p. 110) teigė, kad politinė sistema susideda iš politikos veikėjų, t.y. asmenų, „autoritetingai paskirstančių vertybes" visuomenei, tarpusavio sąveikos modelių. Iš aplinkos plūsta įvairių reikalavimų sistemai ir įvairios paramos, ir tai paverčiama rezultatais viešosios politikos forma. Tie rezultatai vėliau grąžinami aplinkai ir daro poveikį sistemos ateities rezultatams.

DĖMESINGUMAS IR EFEKTYVUMAS

Viešųjų organizacijų tyrinėtojas Francis E. Rourke'as (*Francis E. Rourke*, 1969) pateikė išsamią analizę, kaip biurokratija daro poveikį politikos procesui. Rourke'as tvirtino, kad bet kokios institucijos gebėjimą paveikti sistemą lemia trys pagrindiniai veiksniai. Pirma, institucijos priklauso nuo išorinės paramos – šalininkų, padedančių platinti jų požiūrį – raidos. Tokia parama gali ateiti ne iš valdžios vidaus, pavyzdžiui, iš švietėjų, kurie remia Švietimo departamentą, arba konservatorių, kurie remia Miškų tarnybą, arba iš institucijų, esančių pačioje vyriausybėje, kaip, tarkim, būna tarpžinybiniuose projektuose. Antra, institucijos, priklausomai nuo turimos informacijos, skiriasi savo poveikiu politikos sistemai. Tokią kompetenciją gali turėti arba apmokyti ir patyrę institucijos darbuotojai, kurie gali veikti priimančiuosius politinius sprendimus (įskaitant skiriamuosius pareigūnus biurokratijoje, taip pat

įstatymų leidėjus ir kitus pareigūnus), arba administratoriai, kurie, vykdydami konkrečią politiką, veikia savo nuožiūra pagal savo kompetenciją. Trečia, biurokratijos skiriasi savo poveikiu, grindžiamu vidinėmis agentūrų savybėmis, ypač organizacijos gyvybingumu ir vadovybės efektyvumu. Šį aspektą ypač gerai iliustruoja tradicinės kovos tarp Valstybės departamento ir Gynybos departamento, kovos, kurių baigtį paprastai lemia vieno iš sekretorių gebėjimas apginti savo institucijos poziciją.

Rourke'o darbas svarbus ne vien tuo, kad nusako būdus, kuriais agentūros efektyviai gali paveikti politikos rezultatus, bet ir tuo, kad atkreipia dėmesį į etinius ir politinius proceso aspektus. Rourke'as nurodė du dalykus, rūpimus politinio proceso tyrinėtojams: *dėmesingumą*, t.y. kiek sistema „skatina atitikimą tarp biurokratų sprendimų ir to, kam pirmenybę teikia bendruomenė arba pareigūnai, kurie mano kalbą visuomenės vardu", ir *efektyvumą*, arba kokiu mastu politika leidžia priimti sprendimus, kurie „labiau, negu alternatyvūs pasirinkimai, leistų pasiekti trokštamų... rezultatų" (p. 3). Toliau šiame skyriuje analizuosime, kaip šiuos dalykus aptarė viešosios politikos tyrinėtojai. Tačiau svarbu pabrėžti tai, kad, pasak Rourke'o, šie du dalykai dažnai nedera vienas su kitu, ir nė vienas jų negali būti aptariamas atskirai. Pavyzdžiui, Rourke'as pastebėjo, kad paslaptis nacionalinio saugumo klausimuose potencialiai veikia tiek responsyvumą, tiek efektyvumą. Pirmajame skyriuje pateikto Johno ir Carol pavyzdžio atveju responsyvumas ir efektyvumas buvo ne tik pagrindiniai dalykai, bet ir akivaizdžiai nesuderinami. Galiausiai pamatysime, kad šie du dalykai susilieja į problemą, kaip efektyviai esantieji viešosiose organizacijose gali valdyti kaitos procesus, kad būtų išreikštos socialinės vertybės. Tokiu atveju šie du klausimai yra bet kurios viešųjų organizacijų teorijos šerdis.

DĖMESINGUMAS VIEŠOJOJE POLITIKOJE

Dėmesingumo klausimas traukė įvairiausių mokslininkų dėmesį ir buvo siejamas su daugeliu temų. Be abejonės, jeigu valstybinė biurokratija iš esmės daro įtaką viešajai politikai, atrodytų tei-

singa galvoti apie būdus, kaip padaryti, kad biurokratijos veiksmai atspindėtų visuomenės vertybes. Tačiau ką iš tiesų tai reiškia? Ar tai reiškia, kad esantieji viešosiose organizacijose turėtų apriboti savo įtaką tiek, kad nesukeltų svarbių padarinių ir kad visuomet siektų neutralumo bei sutiktų su kitų nuomone? Ar tai reiškia, kad jie turėtų stengtis atitikti įstatymų leidėjų, tariamųjų žmonių atstovų, nuotaikas? Ar tai turėtų įvykti ir tuo atveju, kai biurokratai informuoti, jog įstatymų leidėjai šiuo konkrečiu klausimu klysta? O gal esantieji viešosiose organizacijose privalo turėti savo nuomonę apie tai, kas atitinka visuomenės interesus; ji turėtų būti pagrįsta daugumos nuomone, gauta per visuomenės apklausas ir kitokias procedūras. O gal jie įgalioti vadovauti, o ne sekti, ir naudotis savo žiniomis bei kompetencija, veikdami visuomenės labui, net jeigu visuomenei tai ne itin rūpi? Jeigu šie klausimai nebuvo pakankamai sudėtingi, gal užtektų, kad suformuluota politika atitiktų visuomenės vertybes, o gal būtina, kad pats procesas, kuriuo kuriama politika, būtų demokratiškas?

REDFORDO „DEMOKRATINĖ MORALĖ“

Emmettas S. Redfordas (*Emmett Redford S.*) savo knygoje „Demokratija administracinėje valstybėje“, 1969) aiškiai išdėsto problemą. Jis teigia, kad demokratinė moralė remiasi trimis pagrindiniais dalykais, kurių kiekvieną reikią nagrinėti atsižvelgiant į didelių administracinių organizacijų, darančių įtaką viešosios politikos formavimui, poveikį. Pirma, demokratinės moralės požiūriu, svarbiausias žmogiškosios vertybės matas yra asmuo, individas. Būtent pagal visavertį individo galimybių realizavimą vertiname politinę ir socialinę sistemą. Antra, yra pripažinta, kad visi žmonės turi teisę į sistemos dėmesį. Turto ir padėties skirtumai nėra pakankamas pagrindas vienai ar kitai grupei teikti nepelnytą pirmenybę. Visi žmonės sukurti lygūs. Trečia, manoma, kad geriausiai į individų pretenzijas atsižvelgiama visiems asmenims dalyvaujant sprendimų priėmimo procese, be to, dalyvavimas turi ne vien instrumentinę, padedančią siekti tikslų, vertę, bet yra ir esminis dalykas plėtojant demokratinį pilietiškumą. Universalaus dalyvavimo principas gali būti įvairių formų, tačiau Redfordas nurodo kelis pagrindinius principus. „Tarp jų yra: 1)

informacijos prieinamumas, pagrįstas švietimu, atvira vyriausybe, laisvu bendravimu ir atviromis diskusijomis; 2) tiesioginis ar netiesioginis sprendimus priimančių forumų prieinamumas; 3) galimybė bet kokį klausimą pateikti viešoms diskusijoms; 4) galėjimas siekti savo teisių nesibaiminant priešiškumo; 5) visų pateiktų pretenzijų svarstymas" (p. 8).

Priešingai, didelėms ir sudėtingoms organizacijoms, vyraujančioms moderniojoje visuomenėje, būdingos visai kitokios savybės: organizacijos tikslas yra kur kas svarbesnis už asmeninio tobulėjimo tikslus; nelygiaverčių tarnybų hierarchinė sandara geriausiai atitinka organizacijos interesus; dalyvavimo vertė yra ribota, ji svarbi tik instrumentine prasme, t.y. kai suteikia papildomos informacijos, galinčios pagerinti sprendimų priėmimo kokybę, arba padidina sėkmingo įgyvendinimo galimybes (*Robert Denhardt*, 1981). Pripažinus, kad tokios organizacijos ne tik sukuria aplinką, kurioje gyvename, bet ir gana tiesiogiai veikia viešosios politikos raidą, gali kilti klausimas: kokių potencialių pavojų kyla demokratijos išsaugojimui? Ar gali būti paveikti arba pakeisti mūsų pagrindiniai įsipareigojimai demokratinei moralei? Ar mes jau pasirinkome alternatyvią, t.y. organizacinę moralę? Jei ne, kokius turėtume žengti žingsnius, kad išsaugotume pagrindinius demokratijos principus? Nors šie klausimai galėtų (ir turėtų) būti pateikti visoms organizacijoms, nesvarbu, ar jos tradiciškai laikomos privačiomis, ar viešosiomis. Redfordas (1969) atsakydamas remiasi tomis administracinėmis agentūromis, kurios tiesiogiai yra vyriausybės dalys. Jis teigia, kad šios organizacijos sukurtos remiantis struktūriniu ir funkciniu principu, todėl vyriausybinę sistemą sudaro specializuotų programų sritys su tam tikromis pareigomis politikos formavimo ir politikos vykdymo atžvilgiu, su specialistais, daugiausia dėmesio skiriančiais gana siauriems klausimams, su specifinių interesų grupėmis. Be to, ne visi šių organizacijų žmonės daro vienodą poveikį priimant politinius sprendimus. Užimantys aukštesnes pareigas ar turintys ypatingų profesinių sugebėjimų sudaro mažumą; joje sukoncentruota organizacijos galia. Tačiau esminės veiklos kryptys dažniausiai yra ne vieno individo kompetencija, o daugelio asmenų ir netgi organizacijų sąveikos rezultatas. Redfordas daro išvadą, kad „demokratinių idealų įgyvendinimas administ-

racijos pasaulyje priklauso... nuo to, kiek sprendimų priėmėjų sąveikos procese atstovaujama interesams" (p. 44). Galime sutikti su Redfordu, kad administracinės valstybės augimas tikrai pakeitė demokratinės moralės problemos struktūrą, tačiau dėl to ji netapo mažiau svarbi. Esame įsipareigoję siekti demokratinės moralės idealo, todėl administracinė valstybė nebus teisėta tol, kol neparodys savo gebėjimo didinti individo vertę, piliečių lygybę, universalų dalyvavimą. Būtent pagal šiuos principus turime nagrinėti viešųjų organizacijų responsyvumą ir specifinius bei praktinius būdus jam užtikrinti.

POVEIKIS BIUROKRATINIAM CHARAKTERIUI

Plačiąja prasme viešųjų organizacijų specialistai suformulavo du skirtingus požiūrius į atsakomybės viešosiose įstaigose klausimą. Pagal vieną jų – atsakomybę siekiama garantuoti veikiant biurokrato charakterį bendravimu, mokymu ar profesinėmis normomis. Pagal kitą, kuris išreiškia mažesnį pasitikėjimą biurokratų gera valia, siūlomi formalesni būdai – nuo reikalavimų, keliamų biurokratų klasei, iki atleidimo iš pareigų, jeigu to reikia. Aišku, šie du požiūriai neprieštarauja vienas kitam nei teoriškai, nei praktiškai. Tačiau jų skirtumai verčia galvoti apie tai, kaip sudėtinga užtikrinti atsakomybę viešosiose agentūrose. Daugelis ankstyvųjų bandymų apibrėžti valstybės tarnautojo būtinąsias savybes rėmėsi Appleby, kuris dažnai kartojo (ir tikriausiai rodė savo pavyzdžiu), kokios asmeninės savybės labiausiai tinka valstybės tarnybai. Appleby (1945, p. 4) tikėjosi, kad ateinantieji į viešąjį administravimą pasižymės iš patirties arba mokantis išugdytu „ypatingu požiūriu į valstybinę atsakomybę". Tas ypatingas požiūris buvo aukščiau kitų savybių, paprastai pageidautinų kitose valdymo srityse, pavyzdžiui, tarpasmeninio bendravimo efektingumo, mokėjimo deleguoti, dėmesio sprendimų priėmimui ir veiksmui, asmeninio dinamizmo. Toks požiūris veikiau buvo susijęs su „demokratine dvasia". „Pritraukti visų organizacijos narių jėgas ir gabumus; pasiekti, kad jie visiškai ir su atsidavimu dalyvautų" (p. 46). Tokios pat dvasios ieškojo Stephen'as K. Bailey (*Stephen K. Bailey*, 1966, p. 24), kuris taip aiškino

Appleby veikalą: administratoriai turi suvokti valdžios politikos moralinį dvilypumą, pripažinti valstybinės tarnybos moralinius prioritetus, paradoksus ir moralines ypatybes: „1) optimizmą; 2) narsą ir 3) teisingumą, sumišusį su labdara." Panašiai rašė ir Marshallas Dimockas (*Marshall Dimock*, 1936, p. 132). Jis „laukė... lojalumo, garbingumo, entuziazmo, nusižeminimo ir visų kitų charakterio bei elgesio savybių, kurios padėtų efektyviai ir deramai tarnauti". Aišku, šie mėginimai įvardyti pageidaujamas valstybės tarnautojo savybes buvo šiek tiek atitrūkę nuo praktikos. Iš karto kilo klausimų ir dilemų: kaip galime užtikrinti šias administratorių savybes? Kas atsitiks, jeigu vienodai valstybės dvasia persiėmę pareigūnai nesutars? Kaip tokį terminą kaip „teisingumas, sumišęs su labdara" (*Bailey*, 1966), galima būtų sukonkretinti tiek, kad jis taptų prasmingas? Kiek galime pasitikėti tuo, kaip pats administratorius suvokia „valstybės interesą?"

ATSAKOMYBĖS NORMOS

Tipiški ankstyvųjų autorių pateikti atsakymai atitiko administracinio valdymo teoriją: biurokratas yra griežtai atsakingas įstatymų leidybai ir vyriausiajam pareigūnui. Reikėjo apibrėžti konkrečius valdžios centrus ir jiems paklusti. Atsakomybė buvo svarbus, netgi esminis dalykas valstybės tarnyboje, ji turėjo būti „tikslioje, hierarchiškoje pavaldumo grandinėje, kuri nenutrūkdama apima agentūrų politinius vadovus, prezidentą, kongresą ir viešąją visuomenę" (*Appleby*, 1952, p. 250). Nors šis procesas sudėtingesnis demokratinėje visuomenėje pagausėjus valdžios ir atsakomybės sluoksnių, atsakymas iš esmės liko tas pats: svarbiausius klausimus turi spręsti centrinė valdžia, politiškai atsakinga žmonėms. Tačiau kiti pripažino su tokiu požiūriu susijusius sunkumus. Kiekvieno konkretaus administratoriaus atveju konkuruojantys ir paprastai konfliktuojantys valdžios ir atsakomybės centrai reikalauja juos išklausyti, o apimtis ir intensyvumas kiekvieno sprendimo atveju gali būti vis kitokie. Dėmesingumo klausimas tampa vis sudėtingesnis, ir administratoriui, priimančiam politikos sprendimus, gali tekti pasikliauti savo prioritetais. Todėl nepakanka paprasčiausiai įrodinėti, kad

visi „geri" administratoriai perimtų tam tikras abstrakčias vertybes. Reikia tikėtis, kad bendras gaires galėtų suteikti administratoriaus mokymas, profesinės normos arba sugrįžimas prie bendrųjų teisingumo principų.

OBJEKTYVI IR SUBJEKTYVI ATSAKOMYBĖ

Panaši buvo ir klasikinės diskusijos tarp Carlo Friedricho (*Carl Friedrich*) bei Hermano Finero (*Herman Finer*) ašis: skirtumas tarp *objektyvios* atsakomybės, arba atskaitomybės kitam asmeniui arba grupei, ir *subjektyvios* atsakomybės, t.y. jaučiamos atsakomybės, kuri verčia žmogų elgtis būtent taip, o ne kitaip. Diskusijoje (perspausdintoje 1972 m.) Friedrichas laikėsi pozicijos, kad dėl šiuolaikinės vyriausybės sudėtingumo ir dėl poreikio priimti kūrybingus bei neįprastus sprendimus kur kas sunkiau tapo naudotis specifiniais objektyviais kontrolės mechanizmais. Vis dažniau administratoriams tenka priimti sprendimus remiantis ne precedentu ar aukštesnės institucijos nurodymu, o savo pačių technine kompetencija ir „visuomenės jausmų" supratimu (p. 320). Tokiu atveju paprastai lemia paties administratoriaus atsakomybės jausmas, kurį Johnas Gausas vadino „vidiniu patikrinimu" (p. 321). Laimei, rašė Friedrichas, vyriausybėje didėjant profesionalų įtakai galime tikėtis, kad gerai išsimokslinę profesionalai, įkvėpti demokratinės atsakomybės dvasios, bus dėmesingesni visuomenės reikmėms. Galima pasikliauti, kad mokslo profesionalų bendrija išlaikys tinkamą kompetencijos ir dalykinę pusiausvyrą.

Tą pačią mintį vėliau pakartojo Frederickas C. Mosheris (*Frederick C. Mosher*, 1968), kuriam taip pat atrodė, kad vyriausybėje dirba vis daugiau profesionalų; ar jų išsimokslinimas bei priimtos normos užims pagrindinę vietą ateities demokratinėje vyriausybėje? Tačiau ar galime būti tikri, kad profesinės normos atitinka demokratijos standartus? Juk tarp profesionalų pastebima tendencija užsidaryti nuo visuomenės, rūpintis techniniais, o ne žmogiškaisiais dalykais, domėtis tik savo, o ne visuomenės reikalais. Mosheris mano, kad atsakymą galima rasti švietime. Ateities profesionalų vertybes turėtų formuoti universitetai, ypač profesinės mokyklos. Ir

per platesnes, humaniškesnes profesinio administratorių mokymo programas „universitetai teikia daugiausia vilties, kad profesijos nekels pavojaus demokratijai“ (p. 219).

Net jeigu darysime prielaidą, kad valstybiškai nusiteikę profesionalai yra didžiausia viltis, padėsianti išsaugoti demokratinę vyriausybę, galime klausti, ar profesijos ir profesionalus ruošiančios mokyklos iš tiesų imsis perteikti ir įdiegti demokratinės atsakomybės dvasią. Be abejonės, daugelis profesijų susikūrė etikos kodeksus arba panašaus pobūdžio profesinio elgesio standartus, tačiau lieka neaišku, ar į juos įtraukti įsipareigojimai demokratinei atsakomybei, ko tikėjosi Friedrichas ir Mosheris, bus pakankamai detalūs, kad būtų prasmingai įgyvendinti. Universitetai, ypač viešojo administravimo mokyklos, pastaraisiais metais savo programose daugiau dėmesio skyrė etikai ir atsakomybei. Tačiau dar pamatysime, ar tai nėra paprasčiausia trumpalaikė reakcija į tokius politinius įvykius kaip Watergate arba Iranas, o gal jie iš esmės paveiks valstybės tarnybos profesionalų raidą.

ETIKOS TYRINĖJIMAI

Pastaraisiais metais etikos viešojo administravimo tyrinėjimai įgavo dvi pakraipas. Viena jų supažindino su filosofinėmis etikos studijomis, o paskui bandė pritaikyti jas viešojo sektoriaus problemoms. Kaip jau buvo minėta 5 skyriuje, pavyzdžiui, Johno Rawlso veikalas buvo skirtas tam, kad valstybės tarnyboje sutvirtintų dėmesį teisingumui ir lygybės klausimams. Nors tokia filosofinė pakraipa yra rafinuotesnė, tačiau tyrinėtojai paprastai nenori eiti šia kryptimi, motyvuodami tuo, kad ji miglota ir menkai susijusi su visuomenės problemomis. Nepaisant to, norint tiksliai suvokti demokratinės atsakomybės klausimą, reikia, kad ir teoretikai, ir praktikai būtų pasirengę rimtai nagrinėti etinius filosofų iškeltus klausimus. Antrąją pakraipą, kuri yra labiau tiesioginė, nors dažnai ne tokia tiksli kaip pirmoji, savo knygoje „Etika biurokratams“ (*Ethics for Bureaucrats*, 1978) pateikia Johnas Rohras (*John Rohr*). Jis teigia, kad biurokratai turi moralinę pareigą remti tai, ką jis vadina „režimo vertybėmis“. Kadangi „biurokratai yra prisiekę laikytis konstitucijos, kuri sukūrė šį režimą ir toliau simboliškai teigia jo dvasią bei prasmę“, jie,

vykdydami įgaliojimus veikti savo nuožiūra, turėtų ieškoti patarimo Konstitucijoje arba, tiksliau, Aukščiausiojo Teismo pateikiamuose Konstitucijos aiškinimuose (p. 67). Be abejonės, Aukščiausiojo Teismo sprendimų nagrinėjimas galėtų padėti suvokti specifinę tokių abstrakčių sąvokų, kaip teisingumas ir lygybė, prasmę, tačiau galima spėlioti, ar Aukčiausiasis Teismas visuomet atspindi bendrą piliečių požiūrį ir ar turėtų atspindėti. Be to, pats Teismas kartais keičia savo požiūrį ir nors, norint suvokti su konkrečiu klausimu susijusią argumentaciją, būtų naudinga panagrinėti, kuo grindžiamas toks pasikeitimas, administratorius ne visuomet gali vadovautis teismu. Be to, Teismas, nagrinėdamas bylas, neišvengiamai priklauso nuo precedentų, o administratoriai, kaip jau minėjome anksčiau, privalo planuoti naujas teritorijas, nenagrinėdami ir nepasikliaudami precedentais, bet ieškodami naujų būdų valstybės problemoms spręsti. Tokiais atvejais Teismo pateikiamos gairės nebūtų labai naudingos. Neseniai Rohras (1986) savo veikale „Konstitucijos vykdymas" (*To Run a Constitution*) išsamiai nagrinėjo administracinės valstybės konstitucinį pagrįstumą, kaip norminės viešojo administravimo teorijos įvadą konstituciniame kontekste. Rohro nuomone, „Valdžios agentūros yra pavaldžios trims valdžios šakoms, tačiau vienu metu gali suderinti įvairius ten reiškiamus interesus. Iš viešųjų administratorių, kuriems šiame derinimo akte tenka pagrindinis vaidmuo, reikalaujama laikytis konstitucijos – vykdyti savo įgaliojimus veikti savo nuožiūra, kad gindami individo teises išlaikytų konstitucinę valdžių pusiausvyrą" (p. 181). Kiti teoriniai administracinės etikos tyrinėjimai skyrėsi priklausomai nuo požiūrio. Terry Cooperis (*Terry Cooper*) apibūdina „Atsakingą administratorių" (*The Responsible Administrator*, 1990) kaip „fokusininką, susitvarkantį su daugybe konkuruojančių priedermių ir vertybių" (p. 223). Cooperis aptaria keturis svarstymus ir apmąstymus apie etinius dalykus: raiškųjį (ekspresyvųjį) lygį, kuriam vadovauja emocijos; moralės taisyklių, išvestų iš organizacijos ar didesnės visuomenės, lygį; etinės analizės lygį, kuris siejasi su moralės principais; ir postetinį lygį, kuriame atsižvelgiama į mūsų pagrindines prielaidas apie žmogaus prigimtį, pažinimą ir tiesą. Visuose šiuose lygiuose svarstomi atsakingo elgesio ir, kita vertus, individo autonomijos klausimai. Administratoriui iškyla problema rasti tokią

šių skirtingų komponentų dermę, kuria galima būtų vadovautis veikloje.

Johnas Burke'as (*John Burke*) savo veikale „Biurokratinė atsakomybė" (*Bureaucratic Responsibility*, 1986) ieško būdų, kaip padaryti, kad biurokratijos (ir biurokratai) būtų atsakingi visuomenei, kuriai tarnauja. Burke'as teigia, kad formalus teisinis atsakomybės apibrėžimas būtų pageidautinas, tačiau paklusnumo hierarchijai ir griežtos įstatymo valdžios prieskonis pernelyg stiprus. Nors reikia tokios orientacijos, tačiau ji turi būti suderinta su „demokratiškai pagrįsta atsakomybės sąvoka" (p. 39). Administratorius turi prisiimti individualią atsakomybę, kylančią iš jos/jo dalyvavimo demokratinėje politinėje sistemoje. Tokiu požiūriu galima būtų vadovautis tais atvejais, kai kiti pareigūnai atlieka (arba neatlieka) savo pareigas, bei atvejais, kai reikia politinio pasirinkimo ar sprendimų priėmimo, ir atvejais, susijusiais su jų konkrečiu įnašu į politinį procesą. Kathryna G. Denhardt (*Katrhryn G. Denhardt*) savo „Valstybės tarnybos etikoje" (*The Ethics of Public Service*) bando aptarti administracinę etiką filosofinės etikos tradicijos kontekste, tačiau kartu teigia, kad tokia orientacija turėtų būti svarbi praktikams. Jos koncepcija galėtų būti tokia: „Administracinė etika yra sprendimų standartus nepriklausomai kritikuojantis procesas, pagrįstas atskleidžiamomis socialinėmis vertybėmis, ribojamas pagrįstų organizacijos ribų, kurias galima apibrėžti ir kuriam privaloma asmeninė bei profesinė atskaitomybė" (p. 26). Šis požiūris pabrėžia svarstymo ir dialogo vaidmenį priimant etinius sprendimus, jį galima aptarti individualių ir organizacijos uždėtų apribojimų kontekste. Viename iš įdomiausių pastarojo meto straipsnių apie valstybės tarnybos etiką Patrickas Dobelis (*Patrick Dobel*, 1990) rašo, kad asmeninio patikimumo idėja gali sujungti keletą skirtingų pateisinančių aplinkybių, susijusių su veiklos laisve – santvarkos atskaitingumą, asmeninę atsakomybę, apdairumą. Naudojantis valstybės suteikta veiksmų laisve santvarkos atskaitingumas turi tam tikrą svorį, tačiau sprendimus priima individai, todėl, kad atskaitingumas būtų įgyvendintas, būtina asmeninė atsakomybė ir apdairumas. Nors nė vieno iš minėtų trijų dalykų nepakanka visais atvejais, administratorius, kad būtų patikimas, gali vadovautis jų derme ir sąveika.

Remdamasis šiais trimis iš dalies sutampančiais vertinimo būdais Dobelis (p. 363) siūlo septynis iš dalies sutampančius įsipareigojimus, kuriuos turėtų atsiminti administratorius. Pirma, būk iš tiesų atskaitingas valdžiai ir visuomenei. Antra, atkreipk dėmesį į santvarkos visuomenines vertybes. Trečia, kurk institucijas ir laikykis tvarkos, kad pasiektum tikslus. Ketvirta, užtikrink teisingą ir adekvatų atitinkamų suinteresuotų asmenų dalyvavimą. Penkta, siek, kad politika ar programa būtų vykdoma kompetentingai. Šešta, siek, kad vyriausybės veikla būtų efektyvi. Tai sutvirtina santvarkos teisėtumą, tinka visuomenės finansų pagrindiniams tikslams ir šaltiniams, sujungia reikalus su sąmoningumu ir kompetencija. Septinta, susiek politiką ir programą su visuomenės ir dalyvių savanaudiškumu, kad nebūtų sugriauti pagrindiniai tikslai.

SUBJEKTYVIOSIOS ATSAKOMYBĖS RIBOTUMAS

Bet kuriuo atveju tebeieškoma būdų, kaip užtikrinti, kad profesionalai valdžioje, įskaitant profesionalius administratorius, išsaugotų demokratinės atsakomybės jausmą. Tačiau kaip būdas apdrausti visuomenės interesus, šis požiūris į atsakomybę turi tam tikrų ribotumų. Prisiminkime Finerio (*Finer*) keturiasdešimties metų senumo teiginį: jeigu reikalai bus palikti biurokratų rankose, nesvarbu, ar jie profesionalai, ar ne – tai nepadės garantuoti dėmesingumo žmonių valiai. Žinoma, kai kurie viešųjų organizacijų nariai, gal netgi dauguma, dirbs deramai, laikydamiesi demokratinių normų, tačiau kiti gali elgtis kitaip. Ar dėl asmeninės naudos, ar tiesiog neteisingai suvokdami savo profesines pareigas ir atsakomybę, kai kurie gali veikti nepaisydami visuomenės interesų, vadinasi, tiems interesams kenkti. Fineriui (1972, p. 328) tai atrodė paprasta: „Ar visuomenės tarnai patys turi nustatyti savo veiklos kursą, ar jų veiklos kursą turi nustatyti kita, už jų esanti, institucija?“ Jo atsakymas buvo toks: įstatymų leidėjams turi būti leidžiama, netgi laukiama, kad jie tiksliai apibrėžtų savo ketinimus, remdamiesi kruopščiai apsvarstytais turimais techniniais duomenimis, ir kad nuolat tikrintų, kaip įgyvendinama politika. Atsakomybę elektoratui galima užtikrinti tik tuo atveju, jeigu biurokratus prižiūrės ir kontroliuos

renkamieji pareigūnai. Gali atrodyti, kad pakanka subjektyvios atsakomybės jausmo, tačiau, kad visuomenės interesai būtų apsaugoti nuo pasitaikančių vyriausybės profesionalų užgaidų, būtina turėti objektyvesnių atskaitingumo priemonių. Moralinė atsakomybė teorijoje yra puiku, tačiau praktikoje reikia politinės atsakomybės.

Nors Finerio teiginys yra perdėtas, ypač dėl įstatymų leidybos galimybių (netgi pageidavimo, kad ji tai darytų) tvarkyti konkrečius dalykus, iš jo analizės aiškėja, kad būtina nagrinėti formalesnius institucinius metodus atsakomybei skatinti. Du tokie metodai – atstovaujama biurokratija ir visuomenės dalyvavimas – pastaraisiais metais pelnė ypatingą dėmesį ir iliustruoja teorinę šio klausimo svarbą. (Dėmesys šiems dviems metodams nemažina praktinės kitų reformų reikšmės – nuo ombudsmeno programos ir etikos komisijų iki atviruose susirinkimuose priimamų įstatymų.)

ATSTOVAUJAMOJI BIUROKRATIJA

Atstovaujamosios biurokratijos terminą, atrodo, sukūrė J. Donaldas Kingsley (*Donal Kingsley*, 1944). Jo šalininkai teigia, kad biurokratinėse įstaigose priimami sprendimai labiau atitiktų visuomenės pageidavimus, jeigu tų įstaigų personalas atspindėtų demografinius visuomenės požymius. Kingsley tikėjosi, kad ne elitinė, o klasiniu principu grindžiama britiškoji valstybės tarnyba sumažintų viduriniosios ir aukštosios klasių galimybes biurokratiškai vyrauti šioje šalyje. Itin sunki padėtis susiklostytų tuomet, jei žemesniųjų klasių interesams atstovaujanti partija ateitų į valdžią, o jos pastangoms reformuoti trukdytų užsispyrusi valstybinė biurokratija. Jeigu atstovaujamosios biurokratijos sąvoką taikytume Amerikos realybei, tai dažniausiai būtų koncentruojamasi į rasę, lytį bei etninę kilmę, kartu teigiant, kad žmonės iš tam tikrų grupių geriau atstovautų jų interesams valstybinėse (viešosiose) įstaigose. Atstovaujamosios biurokratijos logika atrodo šiek tiek klaidinga dėl kelių priežasčių. Pavyzdžiui, ištyrus, kokiai politikai pirmenybę teikia aukštesniojo lygio valstybės tarnautojai, paaiškėjo, kad priklausomybė nuo kilmės ir požiūrio yra menka. Negalima teigti, kad asmenys, atėję iš tam tikros grupės, iš tiesų atstovaus tos grupės interesams. Jie gali atstovauti

pačiai biurokratijai arba profesinėms grupėms, kurių dalis yra jie patys, bet nebūtinai savo demografinės grupės interesams. Dėl visų šių priežasčių atstovaujamosios biurokratijos klausimas yra šiek tiek sudėtingesnis, negu pripažįsta jo šalininkai (pvz., *Krislov*, 1974). Nors atstovaujamoji biurokratija yra ribota ta prasme, kad negali garantuoti dėmesingumo, neturėtume ginčyti poreikio į vyriausybinius procesus įtraukti įvairias žmonių grupes. Įrodinėti, kaip kai kas darė, kad pozityvių akcijų programos, skirtos mažumų verbavimui, išlaikymui ir paaukštinimui negarantuoja atstovavimo biurokratijai, nėra pakankama priežastis tokioms programoms riboti. Pirma, nors tokie žmonės nebūtinai visais klausimais atstovauja savo demografinės grupės interesams, pagrindiniais klausimais jie atstovauja grupės interesams, ir taip stabdo galimus daugumos ekscesus. Be to, tokių asmenų dalyvavimas gali būti tiek simbolinis, tiek ir praktinis signalas, kad sprendimų priėmimo centrai yra prieinami ir kad, nors negalima tikėtis, kad institucijos būtinai reaguos į anksčiau labiausiai nuskriaustus žmones, tas institucijas galima paveikti. Kas nors turėtų bent norėti išklausyti.

PILIEČIŲ DALYVAVIMAS IR DĖMESINGUMO REIKŠMĖ

Rimtos pastangos siekti tikro piliečių dalyvavimo buvo dedamos, žinoma, septintojo dešimtmečio pradžioje. Judėjimas į „maksimalų tikslingą dalyvavimą“ arba „platų piliečių dalyvavimą“ buvo išsamiai aprašytas, ir nebereikėtų jo plačiai svarstyti. Nors pati visuomenės dalyvavimo idėja turi precedentų ir tvirtą intelektualinę bazę, jos įtraukimas į 1964 metų Ekonominių galimybių aktą šioje šalyje buvo ypatinga varomoji jėga. Tačiau praktikoje neturtingųjų įtraukimas į programas prieš skurdą tapo labai permainingas, ypač kai aktyvus neturtingųjų dalyvavimas prieštaravo egzistuojančioms valdžios struktūroms. Tačiau kol buvo pripažinti šie konfliktai, visuomenės dalyvavimo principas jau buvo gerai įsitvirtinęs. Kitos institucijos jau buvo ėmusios sekti Ekonominių galimybių akto pavyzdžiu ir stengėsi įtraukti piliečius. 1966 metais visuomenės dalyvavimo idėja planuojant ir įgyvendinant programas

buvo įtraukta į Pavyzdinių miestų įstatymą (*Demonstration Cities Act*), ir toks žingsnis nors iš dalies atitiko ankstesnes miestų atnaujinimo programas, kuriose visuomenė dalyvaudavo su patariamojo balso teise. Municipalinės mokyklų valdybos taip pat pripažino decentralizacijos poreikį ir tai, kad mokyklų sistemos veikloje būtinas moksleivių, mokytojų ir tėvų dalyvavimas.

Universitetuose studentų reikalavimas leisti jiems dalyvauti priimant sprendimus septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį buvo studentų judėjimų pagrindas. Tačiau visais panašiais atvejais kilo klausimų, ar tikroji galia perduodama klientų atstovams, ar ji lieka tiems, kurie anksčiau kontroliavo organizacijos veiklą. Pavyzdžiui, ar pastarosios aljanso formos ir toliau norės kontroliuoti klientų atstovus, ar jų kvalifikacija ir techninės žinios leis jiems toliau valdyti klientų grupes. Daugeliu atvejų klientų atstovai, įsitraukdami į sprendimus priimančius organus, neturėdavo pakankamai politinių įgūdžių, tačiau gana greitai juos išsiugdydavo, dažnai net tiek, kad jų balsai tapdavo veiksmingi susidūrus su stebėtinai dideliais sunkumais. Tačiau tokių atstovų galia greičiausiai buvo pervertinama. Daugeliu atvejų ten, kur buvo bandoma įdiegti kooptaciją, dalyviai reaguodavo taip smarkiai, kad jų galia pasidarydavo tikra ir prasminga. Nesvarbu, ar į viešųjų organizacijų personalą parenkant tam tikrų tipų žmones, bandoma reikalauti dėmesingumo, ar jų elgesį kontroliuoti iš už organizacijos ribų, būtina pripažinti, kad moderniosiose viešųjų organizacijų teorijose responsyvumo klausimas yra pagrindinis. Viešųjų organizacijų esmė yra visuomeninių vertybių raiška, o jų narių atsakomybė yra kuo geriau tyrinėti, suprasti ir aiškinti visuomenines vertybes.

Esančiųjų viešosiose organizacijose pareiga – padėti visuomenei formuluoti savo poreikius, nustatyti svarbias, nors kartais paslėptas reikmes ir reikšti norą jas patenkinti.

Taigi dėmesingumo sąvoka reiškia ne vien reagavimą į tas vertybes, kurios yra viešai konstatuotos, ji apima ir tam tikrą vadovavimą, kad klausimai būtų pateikti nagrinėti, aptarti ir galbūt išspręsti.

Tokia pozicija, pavyzdžiui, reiškia, kad teisingumo negalima siekti nesąžiningais būdais. Be to, tai galėtų reikšti, kad negalima siekti demokratinių tikslų nedemokratinėmis (elitinėmis, hierarchinėmis, autoritarinėmis) organizacijomis. Kad visi šie kriterijai būtų patenkinti, mums reikia demokratinio administravimo teorijos, kuri visiškai skirtųsi nuo tų, kurias dabar galima rasti literatūroje apie viešąjį administravimą.

Tačiau esama požymių, kad tokią teoriją vis dar bandoma sukurti, o jos pavyzdžių bus pateikta toliau šiame ir kitame skyriuose. Tačiau pirmiausia turime išnagrinėti efektyvumo klausimą.

EFEKTYVUMAS VIEŠOJOJE POLITIKOJE

Greta visiems bendro susirūpinimo dėmesingumu, viešosios politikos tyrinėtojams rūpėjo sprendimų dėl politikos efektyvumas ir veiksmai, kurių imtasi šiems sprendimams įgyvendinti. Šiame skirsnyje kalbėsime apie politikos analizę, kaip būdą esminiams sprendimams dėl politikos pagerinti. Kitame skirsnyje analizuosime specialią literatūrą apie įgyvendinimo procesą, kur aptariamas ir dėmesingumas, ir efektyvumas. Čia nebus apibendrinami bendrosios viešosios politikos darbai. Bus nurodytos kelios iškilios šios srities temos, kurios, atrodo, tiesiogiai veikia dar tebekuriamas viešųjų organizacijų teorijas. Ypatingas dėmesys bus skiriamas viešajai politikai didesniame politinės sistemos kontekste ir šiuolaikiniams požiūriams į viešosios politikos analizę bei vertinimą.

LOWIO „INTERESŲ GRUPIŲ LIBERALIZMAS“

Kitaip nei tie, kurie skatino labiau atstovaujamuosius administravimo procesus, Theodoras Lowis (*Theodor Lowi*) savo knygoje „Liberalizmo pabaiga“ (*The End of Liberalism*, 1969) teigia, kad dėmesingumas priklauso nuo efektyvumo valdžioje atgaivinimo. Lowis pripažįsta, kad septintąjį dešimtmetį valdžios institucijos buvo smarkiai išplėstos, kadangi politinė sistema pasidavė organizuotų

visuomenės grupių, kurios sugebėjo savo pažiūras primesti valdžios, interesams. Valdžia prisiėmė atsakomybę už programas, kurių pageidavo tos grupės, ir sukūrė dideles agentūras toms programoms vykdyti. Tos agentūros, tvirtina Lowis, prisiėmė gerokai per daug veiksmų laisvės, nors tuos įgaliojimus galėjo pateisinti teigdamos, kad atstovauja visuomenės valiai. Lowiui atrodo, kad tokia padėtis kenkia formalumui ir kryptingumui, kurio reikia efektyviam politikos planavimui, reikalauja kur kas legalistiškesnės (prisilaikančios įstatymo raidės), arba „įstatymiškesnės", demokratijos. Mūsų dabartinio požiūrio į valdžią šaknų Lowis randa dvidešimtojo amžiaus pradžioje, kai įsivyravusios kapitalizmo vertybės beveik išstūmė liaudies valdžią. Nors visuomenės industrializacija kai kam atnešė materialinės naudos, ji sukūrė ir problemų, kurių negalėjo išspręsti. Kapitalizmui nepavyko visiems suteikti žadėtų socialinių gėrybių, todėl tai galiausiai privedė prie jo, kaip visuomenės filosofijos, mirties. Filosofijos pakaitalas, kurį Lowis pavadino „interesų grupių liberalizmu", išaugo iš dviejų susijusių šaltinių, kurie maitinosi vienas iš kito. Pirmasis buvo vis didėjantis dėmesys socialinių ir politinių procesų racionalumui, modeliuojamam pagal technologinius ir industrinių organizacijų laimėjimus. Weberio aptartą visuomenės industrializaciją su išskirtiniu dėmesiu hierarchijai ir darbo padalijimui puikiai iliustravo industrinė Amerika. Tačiau racionalizacija reiškė ir kontrolę, galėjimą reguliuoti bei tvarkyti žmogaus ir mechaninę veiklą. Pagal šią logiką dėmesį individo prerogatyvai greitai pakeitė dėmesys socialinei kontrolei. Vyriausybei ši minties kryptis suteikė „pozityvesnį" vaidmenį, kuris leido jai imtis veiksmų, kad subalansuotų galimus vadovybės ir darbo jėgos, technologijų ir industrializacijos perviršius. Šis naujas požiūris, pavadintas „statizmu", atsirado Roosevelto laikais ir užvaldė šios šalies politinių lyderių mąstyseną. Kita kryptis, susijusi su naujoviškos visuomenės filosofijos raida, buvo atsiradimas daugybės konkuruojančių organizuotų grupių, kurių kiekviena rėmė savo ypatingus interesus. Žinoma, buvo vadovybė ir darbo jėga, tačiau buvo ir rasinių bei etninių grupių, prekybos asociacijų, vartotojų grupių, netgi religinių organizacijų. Pati vyriausybė buvo viena iš tokių interesų grupių, tikriausiai pati svarbiausia, tačiau vis dėlto viena iš daugelio. Visais atvejais dėl padidėjusio administracijos vaidmens buvo jau-

čiama ypatinga parama. Visos grupės buvo suinteresuotos administravimu ir organizacija, visos kaip įmanydamos savo vidinei veiklai ir aplinkai stengėsi suteikti administracinę struktūrą ir įdiegti administracinius procesus. Grupė, kurią administravimas paverčia organizacija, tampa dėmesio centru ir todėl grupių bei organizacijų sąveika tampa kur kas reikšmingesnė. Rinkos konkurenciją vis labiau išstūmė grupių konkurencija, arba pliuralizmas. Šių dviejų srovių – statizmo ir pliuralizmo derinys – leido atsirasti interesų grupių liberalizmui, kurį Lowis apibrėžia taip (1969, p. 51): „Tai liberalizmas, nes yra optimistiškas valdžios atžvilgiu. Jis valdžiai ketina skirti pozityvų ir vis svarbesnį vaidmenį, kurį lemia aukščiausi jausmai. Pagal jį tai, kas tinka valdžiai, tinka ir visuomenei. Tai interesų grupių liberalizmas, kadangi jam būtinos ir geros atrodo tokios esminės veiklos kryptys, kurios prieinamos visiems organizuotiems interesams ir jų pretenzijų nevertina nepriklausomi vertintojai."

VALDŽIOS PRIEVARTA

Kitoje vietoje Lowis (1974) apibrėžia keturias valdžios funkcijas: reguliavimo, perskirstymo, paskirstymo ir konstitucinę. Šios funkcijos kyla iš vyriausybės galios prievartos formų skirtumų: prievarta gali būti tiesioginė: taikoma tiesiogiai arba iš tolo. Veiklos kryptys, susijusios su tiesiogine prievarta, vadinamos *reguliavimo priemonėmis*. Reguliavimo politika neleidžia individams peržengti priimtino elgesio ribų. Jos skalė plati: nuo baudžiamosios teisės, apribojančios individų elgesį, iki federacinių draudimų, susijusių su neteisėtu darbo jėgos panaudojimu ir darbo vietos sauga. *Perskirstymo* politika taiko tiesioginę prievartą, tačiau daro tai iš tolo. Tai paprastai susiję su vienos grupės apmokestinimu, kad naudos gautų kita grupė: pavyzdžiui, per gyvenimo gerovę, sveikatos apsaugą, būsto subsidijavimo politiką. *Paskirstymo* politika, dažniausia federacinėje vyriausybėje, susijusi su nuotoline individo prievarta. Pagal šią politiką bendrosios mokesčių įplaukos naudojamos individualiems poreikiams tenkinti, pavyzdžiui, ūkiams subsidijuoti (tai duoda naudos, jeigu imamasi tam tikrų priemonių), aplinkai

tyrinėti bei valstybiniam draudimui (pavyzdžiui, draudimui nuo potvynių). *Konstitucinė* politika taiko nuotolinę prievartą per aplinką. Ją ypač keblu apibrėžti, nes apima tokias veiklos kryptis: rinkimų apygardos ribų pakeitimą, kuris tik netiesiogiai liečia piliečius; nacionalinės gynybos politiką, kurioje valdžia suvokiama kaip sudedamoji dalis ir kuriai agentūros teikia paslaugas. Valdžia daro įtaką įvairioms veiklos kryptims, tačiau labiausiai ji jaučiama svarbesnėse reguliavimo ir perskirstymo politikos srityse, kur diegiamos specialios informacijos, kompetencijos ar klientų paramos sistemos, t.y. kur kaupiami pagrindiniai interesų grupių liberalizmo ištekliai. Prievartą reikia įteisinti, todėl interesų grupės daro taip: „vengia įstatymų... privačioms šalims perleidžia įgaliojimus formuoti viešąją politiką" ir skatina naująją atstovavimo ideologiją (*Lowi*, 1969, p. 44). Ši ideologija liaudies vaidmens sąvoką bando taikyti aktyvesnei ir labiau prievartinei valdžiai, ypač administracinėms agentūroms, per kurias ji vykdo savo įgaliojimus (p. 63). Įstatymų leidyba jau nėra svarbiausia institucija, formuojanti politiką, nes politikos kūrimas perduodamas įgyvendinančioms agentūroms. Formalų ir oficialų normų nustatymą pakeičia sandorių ir derybų sistema. „Liberalizmas išimtinei politikos formavimo teisei priešinosi tik todėl, kad perkeltų ją į politikos įgyvendinimo sritį" (p. 297). Tokia vyriausybė negali būti nei reaguojanti, nei efektyvi. Lowis savo atsakyme dar kartą akcentavo, kad įstatymus priima įstatymų leidžiamoji valdžia, o normas nustato administracija. Tai susistemina visus įmanomus santykius ir dėl to išnyksta poreikis veikti savo nuožiūra ar sudarinėti sandorius arba derėtis dėl veiksmų laisvės. Aišku, toks sprendimas tėra ugnies malšinimas ugnimi, nes jis skatina sistemingesnį ir detalesnį norminimą (arba racionalizaciją), kaip būdą norminimo (arba racionalizacijos) negerovėms ištaisyti. Be to, jis sutvirtina įstatymų leidybos vaidmenį ir daro tai taip, kad sukurtų dar vieną interesų grupę – pačią įstatymų leidybą; įstatymų leidybai, kad jos veikla būtų tokia visapusiška ir plati, kaip siūlė Lowis, reikėtų daugiau personalo ir administracijos paramos. Tačiau šie dalykai yra kur kas mažiau svarbūs negu tai, kad Lowis visiškai pritaria elito valdžiai, t.y. valdžiai kelių privilegijuotųjų, kurie valdžios vadžias laiko savo rankose ir, ją vykdydami, yra beveik nevaržomi institucinių apribojimų. Šiuo požiūriu atstovavimas geriausiu

atveju yra rinkiminių metų reiškinys, mažiau svarbus nei pastangos centralizuoti ir formalizuoti valdžios įgaliojimus siekiant didesnio jos efektyvumo. Kadangi valdžios ir piliečių dalyvavimo tikslai nustatant šiuos tikslus atrodo savaime suprantami ir kadangi Lowis savo dėmesį koncentruoja į priemones šiems tikslams pasiekti, galiausiai jis siūlo tokią pat administruojamos visuomenės viziją, kaip ir administracinio valdymo teoretikai – centralizuota valdžia ne tik siekia racionalumo, bet ir bando jį apibrėžti.

POLITIKOS ĮGYVENDINIMO ATRADIMAS

Lowis kritiškai vertino valdžios vaidmenį įgyvendinant politiką, o kiti tą vaidmenį pripažino ir bandė suvokti, kaip politikos įgyvendinimas gali nukreipti ją nuo pradinio valdžios politikos kurso. Kadangi politikos proceso tyrinėtojai kruopščiau išnagrinėjo efektyvumo temą, tai yra politikos galimybes duoti trokštamų rezultatų, darosi aišku (kaip pabrėžė Lowis), kad neužtenka paprasčiausiai įstatyminiu dekretu paskelbti politiką. Politika nenustatoma vakuume, todėl ir vykdoma ne vakuume. Viešosios politikos įgyvendinimą veikia daugybė aplinkos veiksnių. Be to, net neveikiant aplinkos veiksniams ir biurokratinėms agentūroms, įgaliotoms vykdyti konkrečią politiką, kartais nepavyksta to padaryti. Dėl įvairių priežasčių – ribotų išteklių, netinkamos organizacinės struktūros, neefektyvaus komunikavimo, prasto koordinavimo – politikos formuotojų nustatyta politika nevykdoma taip, kaip numatyta. Šie politikos vykdymo apribojimai aptariami gausioje literatūroje apie politikos įgyvendinimą.

Politika nenustatoma vakuume, todėl ir vykdoma ne vakuume. Viešosios politikos įgyvendinimą veikia daugybė aplinkos veiksnių.

Šis naujas dėmesys įgyvendinimo problemoms keliais svarbiais aspektais siejasi su viešųjų organizacijų teorijos raida: daugiau dėmesio skiriama svarbiems aplinkos ir tarporganizaciniams

veiksniams, veikiantiems organizacijos darbą, viešasis administravimas nagrinėjamas platesniame viešųjų sprendimų priėmimo kontekste, pripažįstant viešosios (valstybinės) biurokratijos vaidmenį visuomeninių vertybių raiškoje. Tačiau kitais atžvilgiais politikos įgyvendinimo tyrinėjimas reiškia viešojo administravimo tyrinėjimų regresiją: politikos formavimo ir politikos vykdymo atskyrimas tiksliai kartoja senąją politikos ir administravimo dichotomiją, todėl daugelis politikos procesų tyrinėtojų, nekritiškai sutikdami su tokiu atskyrimu, nepripažįsta biurokratijos vaidmens formuojant visuomenines vertybes, ir nesiima demokratinio atskaitingumo temos. Be to, dėl akivaizdaus kai kurių politikos įgyvendinimo tyrinėtojų naivumo jų darbai per pastaruosius trisdešimt ar keturiasdešimt metų atrodo panašūs į ankstyvuosius administracinio valdymo tyrinėtojų darbus, o ne į vėlesnių ir rafinuotesnių autorių veikalus.

POLITIKOS FORMAVIMAS IR VYKDYMAS

Jeffrey Pressmanas (*Jeffrey Pressman*) ir Aaronas Wildavsky (*Aaron Wildawsky*) buvo vieni pirmųjų, nagrinėję įgyvendinimo temą savo knygoje „Įgyvendinimas: kaip didieji Washingtono lūkesčiai griaunami Oaklande arba kodėl reikia stebėtis, kad federacinės programos apskritai veikia“ (1973) *(Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why it is Amazing that Federal Programs Work at All)*. „Įgyvendinime“ išsamiai aprašoma ir analizuojama konkreti ekonominės plėtros programa Kalifornijoje, Oaklande – vietovėje, kurioje reikalų negalima pavadinti visiškai sėkmingais. Pagrindinis Wildawsky ir Pressmano teiginys buvo tas, kad politikos formavimo ir politikos vykdymo santykių paprastumas yra apgaulingas. Pavyzdžiui, jie daro išvadą, kad šiuo atveju „atrodžiusi paprasta, programa tapo labai sudėtinga dėl daugybės dalyvių, gausybės skirtingų požiūrių bei ilgo ir skausmingo sprendimų priėmimo kelio, kurį reikėjo išvalyti“ (p. 94). Netgi iš pažiūros visiškai nesudėtingas programas sudarė daugybė skirtingų konkuruojančių interesų, atstovaujančių labai nesuderinamiems požiūriams į daugelį skirtingų, nors tarpusavyje susijusių

klausimų. Daugeliu atvejų tie interesai trukdė įgyvendinimo procesui. Pressmano ir Wildawsky atsakymas į šį atradimą glūdi šiek tiek painiame santykių tarp politikos formavimo ir politikos įgyvendinimo aptarime. Labai panašiais žodžiais į daugiau kaip prieš penkiasdešimt metų parašytus Franko Goodnowo (*Frank Goodnow*), Pressmanas ir Wildawsky (1973, p. xix) teigia, kad politiką ir įgyvendinimą galima atskirti, vadovaujantis analitiniais tikslais: „*Įgyvendinimas*... reiškia vykdyti, pasiekti, padaryti, pateikti, užbaigti. Tačiau kas yra įgyvendinama? Be abejonės, politika." Bet Pressmanas ir Wildawsky (1973, p. 143) taip pat teigia, kad įgyvendinimas neturėtų būti atskirtas nuo politikos ir kad daugelio problemų, iškilusių Oaklando projektui, galima buvo išvengti, jeigu formuluojant programas daugiau dėmesio būtų buvę skirta įgyvendinimui. „Didelė problema, kaip suprantame, įgyvendinimo problemas padaryti pradinio politikos formulavimo dalimi." Vienas būdų tai padaryti – tai sukurti sistemas, kurios sumažintų kišimąsi į įgyvendinimo procesą, pavyzdžiui, sumažinti reikalaujamą tikrinimų skaičių. Antras būdas įtraukti įgyvendinimo problemas į pradinį politikos formavimą „būtų tiek pat dėmesio skirti organizacinio mechanizmo programai įgyvendinti, kiek jo skiriama programai pradėti" (p. 144–145). Bet kuriuo atveju reikalavimas galėtų būti toks: politikos formuotojai turėtų pripažinti įgyvendinimo sunkumus ir neleisti kištis kitiems, kurie galėtų paveikti programos kryptį. Šį teiginį formuluojant radikaliau, galima sakyti, kad geriausia apsauga nuo atvirų sistemų užgaidų yra uždarumas. Tačiau, be abejo, formavimo ir įgyvendinimo dichotomijos išardymas, kai suteikiama daugiau kontrolės politikos formuotojams, yra sprendimas sumažinti vietinių ir regioninių grupių įtaką. Žinoma, tai, kas vienam žmogui yra įgyvendinimo nesėkmė, kitam gali atrodyti demokratijos triumfas. Kaip dėmesys efektyviam įgyvendinimui, kuriuo grindžiama Pressmano ir Wildawsky pozicija, yra nepaneigiamas, taip sunku nepaisyti jų siūlomo sprendimo – administracinio valdymo. Suteikus daugiau teisių priiminėti vertybinius sprendimus politikos formuotojams ne panaikinama formavimo ir įgyvendinimo dichotomija, o tik pakeičiamos jos sąlygos. Renkasi viršininkai, o vykdo pavaldiniai – tai tik dar viena politikos ir administracijos skilimo versija.

POLITIKOS FORMUOTOJŲ ŽAIDIMAI

Įdomią priešingybę Pressmano ir Wildawsky dėmesiui randame Eugene'o Bardacho (*Eugene Bardach*) knygoje „Įgyvendinimo žaidimas" (*The Implementation Game*, 1971). Jis nagrinėja įvairius interesus, kuriems atstovaujama federaciniuose, valstijos ir municipaliniuose santykiuose ir tuos interesus, kurie viešąjį sektorių visuose lygiuose sieja su privačiomis ir pusiau privačiomis grupėmis bei organizacijomis. Apžvelgęs visų šių grupių sąveiką Bardachas pripažįsta, kad pastangos siekti efektyvesnių politikos procesų labiau centralizuojant kontrolę yra šiek tiek ribotos, todėl įgyvendinimo procesui apibūdinti jis pasirenka žaidimo metaforą. Vartodamas „žmonių žaidimų" metaforą Bardachas analizuoja įvairius sandorių sudarymo ir derybų būdus, susiklostančius įgyvendinimo procese. Susiformuoja aiškesnė ir konceptualesnė įgyvendinimo proceso ir žaidimų, trukdančių efektyviai vykdyti viešąją politiką, samprata. Pavyzdžiui, Bardachas pabrėžia, kad dėl to įgyvendinimo politika, kurią išskiria veiklos kryptis, yra užėmusi gynybos poziciją. Tačiau daugiausiai, matyt, pasako baigiamoji pastraipa. Čia Bardachas rašo apie įgyvendinimo tyrinėjimą: „Svarbiausios problemos, iškylančios viešajai politikai, beveik visada susijusios ne su įgyvendinimu, o su pagrindinėmis politinių, ekonominių ir socialinių teorijų problemomis" (p. 283).

POLITINIAI IR EKONOMINIAI VEIKSNIAI

Daugelio politikos įgyvendinimo tyrinėtojų dėmesys telkiamas į konkrečių agentūrų (institucijų), dalyvaujančių politikos procese, tarpusavio santykius, kiti koncentruojasi į savybes, kurios veikia jų gebėjimą pasiekti pageidaujamų rezultatų. „Viešųjų organizacijų politinėje ekonomikoje" (*The Political Economy of Public Organizations,* 1973) Gary Wamsley ir Mayeris Zaldas (*Gary Wamsley, Mayer Zald*) bando nustatyti viešųjų organizacijų vietą tam tikrame politiniame ir ekonominiame kontekste, o paskui imasi nagrinėti jų vidinę veiklą ir „organizacinės struktūros bei proceso padarinius politikos įgyvendinimui" (p. 11). Užuot įgyvendinus gana grandiozinį užmojį įtvirtinti „sistemingą empirinę viešojo administravimo

teoriją" (p. 93), savo knygoje jiems pavyksta tik aprašyti ir suskirstyti kategorijomis įvairius organizacinio gyvenimo aspektus; jų atvirumas ir paprastumas daugeliui politikos proceso tyrinėtojų pasirodė gana patrauklus. Wamsley ir Zaldas terminą *politinė ekonomija* vartoja gana ribota prasme – kad organizacijas, ypač viešąsias, veikia ir politiniai, ir ekonominiai veiksniai. Politinius veiksnius paprastai pripažįsta pliuralistinė teorija, pagal kurią pripažintos vertybės yra galios ir interesų sąveikos rezultatas, o ekonominiai veiksniai yra tokie, kurie veikia rinką ir prekių bei paslaugų mainus. Tokiu atveju politiniai ir ekonominiai veiksniai veikia ir vidinius, ir išorinius organizacijos funkcionavimo aspektus. Politikos ir ekonomikos bei vidinė ir išorinė dichotomija sudaro keturių elementų klasifikacinę organizacijos struktūrą ir procesą; šiuo aspektu Wamsley ir Zaldas siūlo analizuoti viešųjų organizacijų veiklą. Išorinė politinė aplinka panaši į kitose įgyvendinimo politikos studijose aptartąją – tai iš esmės yra sąveika tarp savų interesų turinčių grupių ir agentūrų pačioje vyriausybėje bei už jos ribų, ir daranti poveikį kiekvienos organizacijos bandymams siekti savo tikslų. Priešingi, ekonominiai veiksniai, yra nukreipti į organizacijos sąnaudas ir rezultatus: kiek personalo, išteklių ir pan. ji paima iš aplinkos ir ką grąžina aplinkai bei platesnei „industrinei struktūrai", kurios dalis yra ir pati (*Wamsley and Zald*, 1973, p. 21). Vidinė politika – tai institucionalizuota galios ir valdžios struktūra pačioje organizacijoje, taip pat reikalavimai tai galios struktūrai. (Anthony Downsas (*Anthony Downs*) savo knygoje „Biurokratijos vidus" (*Inside Bureaucracy,* 1967) taip pat smulkiai aprašo šią organizacijos galią.) Vidinė ekonomika apima valdžios modelius, tačiau iš esmės tik tuos, kurie susiję su užduoties vykdymu: „Ji skirta organizacinėms priemonėms, o ne užduočių nustatymui" (*Wamsley and Zald*, 1973, p. 22).

POLITIKOS ANALIZĖS METODAI

Nors Lowis ir įgyvendinimo teoretikai daugeliu aspektų skiriasi, jie sutaria dėl dviejų pagrindinių dalykų: politikos formavimas yra lemiama vyriausybinio proceso dalis, todėl turi būti centralizuota ir racionalizuota. Modernioji politikos analizė stengiasi atsiliepti į šį

poreikį nagrinėti socialinę veiklą. Tačiau per kelerius pastaruosius metus politikos analizė pati pasirodė esanti galinga socialinė jėga. Politikos analizės judėjimas, su savo sistemomis ir organizacijomis, žurnalais ir monografijomis neabejotinai turįs daugiau judėjimo požymių negu naujasis viešasis administravimas kada nors tikėjosi, įkūnija politinį mąstymą šioje šalyje. Judėjimo idėja yra aiški: raktas į efektyvią valdžią yra racionaliausias priemonių institucijos tikslams pasiekti nustatymas. Pozityviojo socialinio mokslo metodais geriausiai galima nustatyti tokias priemones, kuriomis išmokyti naudotis (politikos analitikai, o ne vadovai) individai geriausiai galės vadovauti ateičiai. Daugelis neabejotinai sveikina tokią pakraipą, tačiau politikos analizę taikant įvairiuose socialinio ir politinio gyvenimo etapuose kyla tam tikrų pavojų. Mūsų nuomone, didesnis pavojus yra tas, kad metodas gali būti pakylėtas iki modelio ar viešosios organizacijos teorijos lygmens. Galima išvardyti mažiausiai tris su tuo susijusias problemas. Pirma, politikos analizė, kaip ir kiti instrumentiniai mokslai, skatina nekritiškai pripažinti egzistuojančius tikslus. Sutelkusi dėmesį į tų tikslų siekimą, ji nusigręžia nuo pačių tikslų nagrinėjimo. Visuomeninės vertybės pripažįstamos statiškos, sustingusios laike, o ne kaip žmonių veiklos produktas. Toks požiūris neabejotinai sutvirtina egzistuojančias visuomenines vertybes, o pokyčiai ne tik neužtikrinami, bet jiems nepaliekama net galimybės. Jei pokyčiai ir būtų įmanomi, nebūtų jokių norminių reikalavimų, kurie reglamentuotų mūsų veiksmus. Instrumentinis pasaulis nenumato moralinio sąmoningumo. Antra, sudaiktinimas veda prie to, kad svarstomos tik tos temos, kurios susijusios su pačiu metodu. Pavyzdžiui, vienas iškilus politikos analitikas (*Scioli*, 1979, p. 42) pasisakė už analitikų „naują sąmoningumą“, kuris jiems leistų veikti dėl „tikslų ir išmatuojamų rezultatų“. Matyt, objektyviai neįvertinamų veiklos krypčių neturėtų būti imamasi. Rezultatas yra tas, kad metodas sistemina socialinius ir politinius santykius, užuot juos atspindėjęs. Šį aspektą iškalbingai aptarė Peteris deLeonas (*Peter deLeon*, 1992). Jis teigė, kad politikos analizė ir programų vertinimas labiau turėtų būti susietas su piliečiais, o tai pasiekti galima tik „demokratizavus“ politikos analizę. „Esmė – didinti piliečių dalyvavimą reiškiant ir formuojant viešosios politikos programas. Politikos analitikai turėtų

sukurti būdus (ir aktyviai jais naudotis), kaip sužinoti piliečių asmeninį požiūrį ir įtraukti jį į politikos formavimo procesą (p. 127). DeLeonas linkęs pripažinti tai, ką ignoravo kiti politikos tyrinėtojai – kad pavojus kyla pačiam jų disciplinos pagrįstumui. Trečia, politikos analitikai siekia išspręsti teorijos ir praktikos dichotomiją: verčia praktiką atitikti teoriją, o ne atvirkščiai. Daugelis, ieškodami alternatyvių būdų santykiams tarp teorijos ir praktikos konceptualizuoti, ėmėsi teorijos ir praktikos klausimo. Tai bus nagrinėjama kitame skyriuje. Tačiau jei teorija ir praktika išsiskiria, reikėtų vykdyti tokią praktiką, kuri atitiktų teoriją – šiuo atveju visoje vyriausybėje įsteigti analitikų, kurie ištikimi moksliniam metodui, tinklą. Tam reikia naujos racionalių ir praktiškų analitikų profesijos, ugdomos universitetuose ir politikos centruose (moksliniuose institutuose), ir visose vyriausybinės biurokratijos srityse, netgi Kongreso rūmuose (*Meltsner*, 1980, p. 249). Naujieji analitikai turi būti racionalūs ta prasme, kad galėtų reaguoti į biurokratijos interesus (taigi ir priimtų jos nurodytus tikslus bei problemas). Jeigu, kaip sakė Waldo, instrumentinis mąstymas linkęs apimti visas žmogaus veiklos sritis, tai, be abejonės, modernieji politikos analitikai yra vieni iš tos politikos pirmutinių ir nelabai slaptų tarpininkų.

VINCENTO OSTROMO „INTELEKTUALINĖ KRIZĖ”

Šio kritinio požiūrio reikšmė bus nagrinėjama vėliau, kai analizuosime tai, kas vadinama „naujuoju viešuoju valdymu“. Tačiau dabar turėtume sugrįžti prie teiginio, pareikšto šio skyriaus pradžioje: jog viešosios politikos studijos, nors vis dar laikydamosi svarbaus pažado padėti mums suvokti viešąsias organizacijas, savo pažado neįvykdė. Viena išimtis iš tokio vertinimo galėtų būti Vincento Ostromo darbas. Tačiau ir čia rezultatai yra nevienareikšmiški. Tam tikru atžvilgiu Ostromas atstovauja tam, kas buvo geriausia politikos studijose – jis nagrinėja pagrindines socialines ir politines

vertybes, suvokia kai kuriuos šių vertybių ir viešųjų įstaigų santykio aspektus, bando viešųjų organizacijų veiklai pritaikyti demokratines normas. Tačiau jo metodologiniai įsitikinimai trukdo išplėsti analizę tiek, kiek galima būtų tai padaryti. Antra vertus, Ostromas viešųjų organizacijų tyrinėtojui pateikia svarbios medžiagos, todėl jo darbą reikia nagrinėti gana atsargiai.

PAGRINDINIAI VISUOMENĖS PASIRINKIMO TEORIJOS ELEMENTAI

Ostromas (*Ostrom and Ostrom*, 1971) bando atsitraukti nuo, jo supratimu, išskirtinio dėmesio biurokratijai Amerikos viešajame administravime, ir pasuka link platesnės kolektyvinės veiklos sąvokos. Jis teigia, kad vyraujanti viešojo administravimo teorijos kryptis nuo Wilsono bent jau iki Simono dėmesį skyrė administracinio proceso efektyvumui, kurio buvo siekiama per centralizaciją ir kontrolę. Rezultatas buvo Amerikos viešojo administravimo „intelektualinė krizė", kurioje praktikai ir teoretikai nepakankamai suvokė savo identiškumą ir turėjo per mažai pasitikėjimo, kadangi iškildavo vis sunkesnių problemų (p. 205). Išeities iš šios krizės Ostromas ieško visuomeninio pasirinkimo teorijoje. Jo pastangos grindžiamos trimis pagrindiniais elementais, kurių pirmasis yra „metodologinio individualizmo" koncepcija, prielaida, kad individas – individualaus sprendimų priėmėjo atstovas – yra pagrindinis analizės vienetas. Individualus sprendimų priėmėjas, daugeliu atžvilgių panašus į klasikinį „ekonomikos žmogų", laikomas turinčiu savų interesų, racionaliu ir siekiančiu didinti savo naudą. Sakydamas „turintis savų interesų" Ostromas turi omeny, kad kiekvienas individas pirmenybę teikia dalykams, galintiems skirtis nuo kitų žmonių nuomonės; „racionalus" Ostromui reiškia, kad individai kintama tvarka gali klasifikuoti alternatyvas, „maksimizacija" Ostromas vadina strategiją, pagal kurią bet kurioje sprendimo priėmimo situacijoje individas siekia didžiausios naudos (p. 205). Kaip Simono „administracinis žmogus" arba klasikinis „ekonomikos žmogus" Ostromo individualus sprendimų priėmėjas neatstovauja jokiam konkretaus individo elgesiui, bet atspindi tai, ko mes tikėtumėmės

iš racionalaus (ar daugiausia racionalaus) individo tam tikromis aplinkybėmis. (Reikia pabrėžti, kad Ostromas šiuo požiūriu nekritikuoja Simono darbo, tačiau apgailestauja, kad šis nepritaikė savo koncepcijos plačiau, už organizacijos ribų, ir neįtraukė į ją kolektyvinės veiklos.) Antras visuomenės pasirinkimo teorijos bruožas glūdi „viešosios gėrybės, kaip tam tikro reiškinio, siejamo su viešųjų institucijų produkcija, konceptualizacija“ (p. 205). Viešosios gėrybės nuo privačių, kurias galima išmatuoti, pateikti rinkai ir laikyti, skiriasi dėl to, kad jos yra visiškai nedalios. Viešąja gėrybe, suteikta vienam asmeniui arba grupei, galės naudotis visi. Pavyzdžiui, krašto apsauga, ginanti ką nors šalyje, gina visus. Tarp privačių ir viešųjų gėrybių yra daugybė tarpinių situacijų, kuriose gėrybių bei paslaugų gamyba ir suvartojimas susijęs su perviršio efektais, arba „eksternalijomis“, kurių nėra normaliuose rinkos mechanizmuose. Siekdami šių įvairaus pobūdžio gėrybių ir naudos, individai sukuria įvairių strategijų. Pavyzdžiui, tam tikromis sąlygomis individai galėtų kurti iniciatyvines grupes, kad dalyvautų kolektyvinėje veikloje, kuri teiktų individualios naudos. „Viešosios įstaigos nėra tiesiog biurokratiniai dariniai, teikiantys tokias paslaugas, kokias kažkas esantis aukščiau jiems liepė teikti. Viešosios įstaigos suprantamos kaip būdas sprendimų priėmimo pajėgumams paskirstyti, kad būtų teikiamos viešosios gėrybės ir paslaugos ir atsiliepiama į individų preferencijas skirtinguose socialiniuose kontekstuose“ (p. 207). Trečias visuomenės pasirinkimo bruožas yra idėja, kad skirtingos sprendimo struktūrų formos (sprendimų priėmimo taisyklės ar tvarka) darys skirtingą poveikį individų, ieškančių didinimo strategijų, elgesiui. Viešųjų organizacijų tyrinėtojo pagrindinis klausimas yra: ar individas tikėtųsi daugiau naudos gauti iš vienos, integruotos biurokratinės struktūros, ar iš daugelio organizacijų darinio? Šią išvadą Ostromas daro laikydamasis visuomenės pasirinkimo logikos: „Jeigu sritį, kuri yra susijusi su viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimu, galima būtų tiksliai nusakyti taip, kad visi, kuriuos tai potencialiai veikia, liktų atitinkamos jurisdikcijos ribose, o eksternalijos neišsilietų ant kitų, tokiu atveju viešosios įstaigos galėtų veikti gana autonomiškai“ su ta sąlyga, jog prievartinė galia nebus naudojama teisėms iš tam tikrų asmenų atimti (p. 211). Be abejonės, toks sprendimas neatitinka to, ką Ostromas supranta kaip vyraujantį

požiūrį Amerikos viešajame administravime, kuriame akcentuojama centralizacija ir kontrolė. Priešingai, iš Ostromo analizės išplaukia mintis apie konstitucinį susitarimą, kuris apibūdintų darinį, susidedantį iš kelių organizacijų su iš dalies sutampančiomis jurisdikcijomis ir valdžios, veikiančios skirtinguose vyriausybės lygiuose, fragmentacija. (Įdomu tai, kad Ostromas randa gausių istorinių pavyzdžių, tokią federacinės sistemos sampratą palaikančių JAV įkūrėjų darbuose, nors ir pripažįsta, kad kituose jų aiškinimuose buvo teigiamas labiau centristinis požiūris.)

„DEMOKRATINIO ADMINISTRAVIMO" TEORIJA

Visuomenės pasirinkimo teoretikų darbuose Ostromas aptinka teiginį, palaikantį idėją apie darinius valstybiniame sektoriuje, susidedančius iš daugelio organizacijų. Jie primena viešąsias įstaigas, kurios veikia gana nepriklausomai ir yra grindžiamos klientų paramos mobilizavimu. Pagrindinis vienetas – įmonė ar įstaiga – veiktų žemiausiame lygmenyje, atitinkančiame jos darbo pobūdį. Vieta, kur eksternalijos įsiskverbia į kitas sritis, galėtų tapti šaltiniu antrajam organizacijos lygiui, ir taip toliau; tokios priemonės kaip pervedimai ir negrąžinamos paskolos galėtų būti naudojamos ryšiams pagerinti tarp atskirų lygių ir tarpusavyje susijusių to paties lygio vienetų. Šiuo požiūriu hierarchijos ir centralizacijos sąvokos, jau seniai tapusios pagrindinėmis vyraujančioje viešojo administravimo srityje, nebeveikia visose situacijose. Jos netgi nėra efektyviausi viešųjų gėrybių paskirstymo mechanizmai. Jų vietoje Ostromas (1974, p. 111–112) siūlo „demokratinio administravimo" teoriją. Kaip pakaitalas Wilsono paradigmai, kurią Ostromas pasmerkia kaip neatitinkančią Amerikos demokratijos idealų, demokratinio administravimo teorija nukreiptų dėmesį nuo „susirūpinimo organizavimu į galimybes, kurių individai gali siekti daugiaorganizacinėje aplinkoje" (1974, p. 132). Palaikoma naujosios politikos analizės, kuri savo dėmesį telkia į egzistuojančių organizacijų ribotumus, demokratinio organizavimo teorija galiausiai garantuotų lankstumą ir reagavimą, kurie nuo pradžių buvo Amerikos svajonė (Ostromas savo visuomenės pasirinkimo teoriją iš-

samiau išdėstė antrajame „Sudėtinės respublikos politinė teorija" (*Political Theory of a Coumpound Republic)* leidime; jame pateikia naują Madisono ir Hamiltono minčių analizę, labiau atitinkančią jo tezę apie decentralizuotą, rinkos orientacijos valdžią. Nenuostabu, kad Ostromas suvokia, jog „pranašesnė administracinė sistema" yra tokia, kuri siūlo daug pasirinkimo galimybių savo „klientams" ir kuri yra sudėtinė, iš dalies sutampanti, fragmentuota, konkurencinė. Ostromo darbas – tai nuostabus kelių svarbių viešojo administravimo teorijos temų sugretinimas, iš dalies aukštyn kojomis apverčiantis racionalųjį administravimo modelį. Ostromas pripažįsta tas pačias klasikinio racionalumo prielaidas, kurias savo darbuose naudojo ankstesnieji teoretikai centralizuotai hierarchinei valdžiai pagrįsti, tačiau iki galo laikosi racionaliojo pasirinkimo logikos ir daro kur kas demokratiškesnes išvadas. Šia prasme jo racionaliojo modelio kritika yra kur kas radikalesnė už daugelio žmonių santykių teoretikų kritiką, kai šie siūlo kosmetiškai keisti vadovavimo stilių ir labai mažai daro, kad pakeistų organizacinės galios paskirstymą. Nors tariamai sutikdamas su analitine moderniųjų politikos studijų pakraipa, Ostromas politikos analizę naudoja kritikuodamas, o ne pateisindamas egzistuojančias organizacines struktūras. Tuo jis viešosios politikos studijoms sugrąžina senąjį ir esmingesnį vaidmenį – reikšti pagrindines visuomenės vertybes. Svarbiausia, kad, rašydamas pagal viešojo administravimo teorijos tradiciją, Ostromas žvelgia į standartinio analizės vieneto – organizacijos – vidų bei už jos ribų ir ieško būdų, kaip tos naujos institucijos, socialinės struktūros, per kurias skirstome viešąsias gėrybes, galėtų būti dėmesingesnės individų pageidavimams.

OSTROMO IR GOLEMBIEWSKIO NUOMONĖS

Nepaisant mokslinių ir etinių pretenzijų, Ostromo darbe lieka neatsakyta į kelis svarbius klausimus. Esminius išsamios viešųjų organizacijų teorijos klausimus aptarė Ostromas (1977) ir Golembiewkis. Čia nekartosime to aptarimo, tačiau reikėtų nurodyti keletą

apibendrinamųjų dalykų. Pirmasis yra empirinis: klasikinio racionalumo prielaida aukoja individą vardan metodologinio konstrukto, kuris, kaip pripažįsta netgi visuomenės pasirinkimo teoretikai, nevisiškai tiksliai atspindi realybę. Tiesą sakant jie tvirtina, kad tuo atveju, jei žmonės būtų racionalūs, galėtume laukti numanomų dalykų. Tačiau, be abejonės, žmonės tik kartkartėmis priartėja prie racionalumo. Kitiems teoriniai teiginiai, grindžiami prielaidomis, kurios yra nutolusios nuo realybės, kelia rimtų klausimų apie tų teiginių pagrįstumą. Tai, kas sukurta, yra loginė seka, grindžiama nepatikrinta ir iš esmės neįtikėtina hipoteze apie tai, kaip žmonės iš tiesų elgiasi. Nortonas Longas (cituojamas Golembiewskio, 1977, p. 1492)) tai išsako griežta išvada, kad visuomenės pasirinkimo teoretikai „su elegantiška ir nepriekaištinga logika ginčijasi apie vienaragius". Bet kuriuo atveju čia dėmesys taip sutelkiamas į racionalumą, kad ignoruojami kiti svarbūs žmogiškosios patirties matmenys. Kodėl nepabandžius norminio modelio ir nepasistengus išvesti moralinio demokratinio administravimo pagrindo? Kodėl nepažvelgus į jausmus ar intuiciją – tokius pat svarbius žmogiškumo aspektus, kaip ir racionalumas? Atsakymas tikriausiai glūdi tame, kad priimamas ekonominis pasirinkimo modelis ir jo dėmesys naudos didinimui. Visuomenės pasirinkimo teoretikai dėmesį pataria sutelkti į ekonominių prekių ir paslaugų rinkos paskirstymą ir į tai, kaip individai ar grupės vis labiau siekia savo tikslų. Tačiau dėmesys šiems dalykams yra labai svarbus. Priklausomybė nuo ekonominio modelio ne tik panaikina kitokį pasirinkimo pagrindą, pavyzdžiui, emocinius ar politinius sumetimus, bet ir daroma prielaida, kad tikslai, kurių siekiame, yra įtvirtinti ir nepavaldūs pokyčiams. Kita vertus, Ostromo darbas yra nelankstesnis ir siauresnis už tų, kurie pabrėžė politikos svarbą viešajam administravimui. Atrodo, jis rimtai ragina mus apsvarstyti fenomenologinį, arba kritinį, požiūrį, kuris toks pat radikalus, kaip ir jo racionaliojo modelio inversija. Būtent toks požiūris sudomino grupę teoretikų, kurie neseniai bandė pakilti virš visų variantų racionaliojo administravimo modelio ir sukurti kritinę gyvenimo viešosiose organizacijose sampratą. Tačiau pirmiausia turime išnagrinėti naujausią orientacijos į politiką atmainą, kuri sujungia analizę ir įgyvendinimą.

NAUJASIS VIEŠASIS VALDYMAS

To, kas dabar vadinama „naujuoju viešuoju valdymu", šaknys glūdi pasaulinėje viešojo administravimo raidoje, idėjose, kurios vadinamos „vyriausybės perkūrimu", ir konceptualioje sąsajoje su viešąja politika, ypač su visuomenės pasirinkimo perspektyva viešojo administravimo teorijoje.

Dėl fiskalinės aštuntojo dešimtmečio krizės daug kartų praktiškai buvo bandoma sukurti valdžią, kuri „dirbtų geriau ir kainuotų mažiau". Fiskalinio griežtumo priemonės ir bandymai padidinti valstybės produktyvumą, eksperimentai su alternatyviais paslaugų teikimo mechanizmais, įskaitant rangos sutarčių sudarymą ir privatizaciją – visa tai galima suprasti kaip grindžiamą tuo, ką kai kas vadina „ekonominiu racionalizmu", bandymu rasti vyriausybės problemų sprendimus, remiantis ekonomine analize. Tuo pačiu metu valstybių vadovai, kuriems rūpi atskaitingumas ir didelis našumas, ėmėsi pertvarkyti savo biurokratines agentūras, naujai apibūdinti organizacijų misiją, supaprastinti agentūros veiklos procesus ir decentralizuoti sprendimų priėmimą.

Turbūt geriausias naujojo viešojo valdymo pavyzdys tarptautiniame kontekste yra Naujosios Zelandijos administracinė reforma. Bandydama sukurti efektyvesnes viešąsias organizacijas, vyriausybė privatizavo esmines valstybės funkcijas ir pertvarkė personalo sistemą. Kad vyriausieji pareigūnai labiau orientuotųsi į darbo atlikimą, įdiegė naują metodą valdžios agentūrų produktyvumui ir efektyvumui išmatuoti, ir taip pertvarkė departamentines sistemas, kad jos atspindėtų valdžios įsipareigojimą atsiskaityti (*Boston*, 1996). Naujosios Zelandijos reformų efektyvumas, panašiai kaip analogiškos veiklos Kanadoje, Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėse Valstijose, viso pasaulio valdžios įspėja, jog ieškoma naujų standartų ir diegiami nauji vaidmenys.

Šias idėjas ypač gerai išdėstė Davidas Osbornas ir Tedas Gaebleris (*David Osborn and Ted Gaebler*) knygoje „Perkuriant valdžią" (*Reinventing Government*, 1992, taip pat žr. *Osborne and Plastrik*, 1997). Jie pateikė dešimtį principų, kuriuos „valstybės verslininkai" galėtų panaudoti esminei valdžios reformai, principų, kurie tebėra naujojo valstybinio valdymo esmė:

1. Katalitinė valdžia: vairuoti, o ne irkluoti. Valstybės verslininkai pakyla virš esamų politikos galimybių ir savo bendruomenėje atlieka katalizatorių vaidmenį: generuoja kintamus veiklos kursus. Pripažinę plačias galimybes ir radę pusiausvyrą tarp išteklių ir poreikių, jie imasi *vairuoti*, o ne *irkluoti*, ar susikoncentruoti į vienintelį tikslą. Vairuojantieji nustato savo ateitį, priešingai irkluojantiesiems, kurie tiesiog pasikliauja tradicinėmis prielaidomis (*Osborne and Gaebler*, 1992, p. 35).
2. Bendruomenės valdžia: įgaliojimas, o ne tarnavimas. Valstybės verslininkai suvokė, kad praeities pastangos tarnauti klientams sukūrė priklausomybę, o ne ekonominę ir socialinę nepriklausomybę. Užuot laikęsi tokio požiūrio, šie verslininkai visuomenės iniciatyvų teisę atiduoda bendruomenei. Jie įgalioja piliečius, kaimyniją ir bendruomenės organizacijas priimti sprendimus (*Osborne and Gaebler*, 1992, p. 52).
3. Konkurencinė valdžia: konkurencija įtraukiama į paslaugų teikimą. Valstybės verslininkai suvokė, kad bandymas teikti visas paslaugas ne tik sumažina valstybės išteklius, bet viešąsias organizacijas verčia pernelyg išplėsti savo galimybes ir taip sumenkinti paslaugų kokybę bei efektyvumą. Valstybės verslininkai priešinasi šiai tendencijai: jie diegia konkurencingumą tarp valstybinių, privačių ir nevyriausybinių paslaugų teikėjų. Tai sukuria didesnį efektyvumą, gerina gebėjimą reaguoti ir aplinką, kurioje inovacijos atlyginamos (*Osborne and Gaebler*, 1992, p. 80–83).
4. Valdžia, kurios varomoji jėga – misija transformuoti organizacijas, o šių varomoji jėga – taisyklės. Valstybės verslininkams tapo aišku, kad perdėtas taisyklių nustatinėjimas biurokratinėse organizacijose stabdo inovacijas ir riboja valdžios veiklą. Taisyklių nustatinėjimą dar labiau sutvirtina nelanksčios biudžeto formavimo ir žmonių išteklių sistemos. Valstybės verslininkai, priešingai, dėmesį pirmiausia sutelkia į grupės misiją – ko organizacija siekia viduje ir už savo ribų. Paskui biudžeto, žmonių išteklių ir kitos sistemos planuojamos taip, kad atspindėtų pagrindinę misiją (*Osborne and Gaebler*, 1992, p. 110).
5. Valdžia, orientuota į rezultatus: finansuoti rezultatus, o ne sąnaudas. Valstybės verslininkai mano, kad valdžios visomis išga-

lėmis turi siekti esminių visuomenės tikslų, arba rezultatų, o ne koncentruotis į valstybės išteklių, arba žmonių išteklių, sąnaudas darbui atlikti. Dabartinės vertinimo ir atlygio sistemos nukreiptos į fiskalinį efektyvumą bei kontrolę ir retai klausia, kokių rezultatų pasiekė visuomeninės iniciatyvos. Valstybės verslininkai pertvarko šias sistemas taip, kad jos būtų orientuotos į rezultatus, t.y. į atskaitingumą, grindžiamą vyriausybės darbu (*Osborne ir Gaebler*, 1992, p. 140–141).

6. Valdžia, kurios varomoji jėga – klientas: patenkinti kliento, o ne biurokratijos poreikius. Valstybės verslininkai išmoko iš savo kolegų privačiame sektoriuje, kad piliečiai nebus patenkinti, jei į juos nebus sutelktas visas dėmesys. Kadangi įstatymų leidybos institucijos vyriausybinėms agentūroms skiria didžiąją dalį valstybės išteklių, šios agentūros veikia visiškai neatsižvelgdamos į klientus. Jos funkcionuoja vadovaudamosi savo pačių ir tų, kurie joms suteikia finansavimo šaltinius, prioritetais, o ne tuo, ko iš tiesų reikia jų klientams. Valstybės verslininkai apverčia šią sistemą ir pirmiausia tarnauja savo klientams (*Osborne and Gaebler*, p. 166–167).
7. Valdžia kaip įmonė: uždirbanti, o ne išleidžianti. Valstybės verslininkai susiduria su tais pačiais fiskaliniais apribojimais, kaip ir jų tradiciniai kolegos, skiriasi tik jų reagavimo būdai. Užuot padidinę mokesčius ar sumažinę valstybės programas, valstybės įmonininkai randa naujų būdų, kaip už mažiau pinigų padaryti daugiau. Įdiegdami pelno koncepciją į valstybinę sritį, pavyzdžiui, pertvarkydami rinkliavas ir mokesčius už valstybės teikiamas paslaugas, taip pat perskirstydami investicijas, kad būtų finansuojamos ateities iniciatyvos, valstybės verslininkai gali padidinti vertę ir garantuoti gerus rezultatus netgi sunkiais finansiniais laikais (*Osborne and Gaebler*, 1992, p. 203–206).
8. Prevencinė valdžia: užuot taisius padėtį, užkirsti kelią. Valstybės verslininkai pavargo skirti išteklių programoms, kurios skirtos valstybės problemoms spręsti. Jų nuomone, pirmiausia reikėtų rūpintis prevencija – neleisti problemai atsirasti. Praeityje valdžia didžiavosi savo gebėjimu pateikti iniciatyvas, skirtas valstybės negerovėms ištaisyti. Tačiau problemos poindustrinėje visuomenėje darosi vis sudėtingesnės, todėl

valdžia nebesugeba reaguoti. Grįždamos prie prevencijos, viešosios organizacijos ateityje bus efektyvesnės ir efektingesnės – efektyviau ir efektingiau žvelgs į ateitį (*Osborbe and Gaebler*, 1992, p. 219–221).

9. Decentralizuota valdžia: nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo. Valstybės verslininkai teigiamai vertina centralizuotų organizacijų vaidmenį industrijos eroje. Šios institucijos buvo pirmasis žingsnis link profesionalumo viešojo administravimo srityje. Tačiau hierarchinių institucijų amžius baigėsi. Informacinių technologijų pažanga, ištobulėjusi komunikacijų sistema ir didėjanti darbo jėgos kokybė priartino naują lankstesnių, komanda grindžiamų organizacijų amžių. Sprendimų priėmimas vyksta visoje organizacijoje – jis atiduotas į rankas tų, kurie gali įdiegti naujoves ir nustatyti kryptį, leidžiančią pasiekti aukštos kokybės rezultatų (*Osborne and Gaebler*, 1992, p. 250–252).
10. Į rinką orientuota valdžia: kaita reguliuojama rinkos svertais. Valstybės verslininkai reaguoja į kintamas sąlygas ne tradiciškai, pavyzdžiui, bandydami kontroliuoti visą padėtį, bet pasitelkę novatoriškų strategijų, kurių tikslas – taip veikti aplinką, kad galėtų veikti rinkos jėgos. Kiekviena jurisdikcija – valstybė, valstija ar vietos bendruomenė – yra rinka, žmonių sambūris, interesai ir socialinės bei ekonominės jėgos. Valstybės verslininkai suvokia, kad šios rinkos nėra pavaldžios vienos politinės institucijos kontrolei. Taigi jų strategijos pagrindas yra tai, jog aplinkai suteikiama tokia struktūra, kad rinka veiktų kuo efektyviau. Taip garantuojamas aukštas gyvenimo lygis ir ekonominės galimybės (*Osborne and Gaebler*, 1992, p. 280–282).

Osbornas ir Gaebleris tikėjosi, kad šie principai taps konceptualiu viešojo administravimo pagrindu – analitine kontroline priemone vyriausybės veiksmams transformuoti. „Tai, ką mes aprašome, yra poslinkis amerikietiškajame valdymo modelyje – ne mažiau. Tas poslinkis vyksta visur aplink, tačiau jo neieškome, kadangi manome, jog vyriausybės turi būti didelės, centralizuotos ir biurokratiškos, todėl retai jį matome. Nematome naujos tikrovės, kadangi ji neatitinka mūsų išankstinio nusistatymo“ (*Osborne and Gaebler*, 1972, p. 321).

Jungtinių Valstijų federacinė vyriausybė, remdamasi viso pasaulio valdžių patirtimi ir Osborno, Gaeblerio bei kitų pateiktomis gairėmis, skatinama Prezidento Billo Clintono ir viceprezidento Alas Gore'as ėmėsi didžiulės užduoties pagerinti vyriausybės darbą – vykdyti projektą, pavadintą „Valstybės darbo apžvalga". Daugelis valstijų ir municipalinių vyriausybių taip pat bandė supaprastinti valdžios veiklą, todėl jos pasitelkė „perkuriamos" valdžios principus.

Vykstant šiems pokyčiams išsirutuliojo tvirtesnis naujojo viešojo administravimo intelektualinis pagrįstumas. Šis pagrįstumas, kaip pabrėžia Laurence'as Lynnas (*Laurence Lynn*) savo puikioje darbo „Valstybės valdymas kaip menas, mokslas ir profesija" (*Public Management as Art, Science, and Profession*, 1996) santraukoje, iš esmės atėjo iš „viešosios politikos" mokyklų, kurios atsirado aštuntajį dešimtmetį, ir iš „vadybinio" judėjimo vykusio visame pasaulyje. Christopheris Pollittas nurodė penkias pagrindines menedžerizmo idėjas:

1. Pagrindinis kelias į socialinį progresą veda per nuolatinį ekonomiškai apibrėžto produktyvumo didėjimą.
2. Tokį produktyvumo didėjimą iš esmės galima pasiekti tik taikant dar tobulesnes technologijas.
3. Valdymas yra atskira ir skirtinga organizacinė funkcija; valdymo vaidmuo planuojant, įgyvendinant ir įvertinant reikalingą produktyvumo didėjimą yra esminis.
4. Kad vadovai galėtų atlikti šį esminį vaidmenį, jiems turi būti suteikta pakankamai „erdvės manevruoti" (t.y. „teisė valdyti") (*Pollitt*, 1990, p. 2–3).

Kalbėdama dar praktiškiau, Linda Kaboolian pažymi, kad naujasis viešasis valdymas skatina administracines technologijas: klientų aptarnavimą, sutartis, sudaromas darbų atlikimo pagrindu, konkurenciją, rinkos lengvatas ir dereguliaciją. „Rinkai būdingi reiškiniai, pavyzdžiui, konkurencija valdžios padaliniuose ir už jos ribų – iki ne pelno ir pelno sektorių, premijos už darbų įvykdymą bei bausmės susilpnina neefektyvias valstybinių įstaigų ir valstybės tarnautojų monopoliškas frančizes" (*Kaboolian*, 1998, p. 190;

t. p. žr. *Dilulo*, 1994, *Kettle and Milward*, 1996; *Light*, 1997; *Kearns*, 1996; and *Peters*, 1992). Naujasis viešasis valdymas akcentuoja privatizaciją, darbų atlikimo įvertinimą, strateginį planavimą ir kitas vadybos perspektyvas. Be abejonės, toks žingsnis yra svarbus valdžios efektyvumo ir responsyvumo atžvilgiu. Christopheris Hoodas (*Christopher Hood*) rašo, kad naujasis viešasis valdymas tolsta nuo tradicinių būdų įteisinti valstybės biurokratiją, pavyzdžiui, procesinės apsaugos priemonės administracinės laisvės atveju, ir eina link „pasitikėjimo rinkos privataus verslo metodais... Idėjos išdėstytos ekonominio racionalizmo kalba" (*Hood*, 1995, p. 94).

KAI KURIE NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO RIBOTUMAI

Naujai kuriamos valdžios judėjime ir jį tęsiančiame „naujajame viešajame valdyme" svarbu yra tai, kad šios teorijos valdymo reformą valdžioje bando vykdyti ne tik įdiegdamos naujus metodus (nors tai įvyko), bet ir naujas vertybes, ateinančias iš privataus sektoriaus. Kaip jau matėme, pagal seną tradiciją viešajame administravime palaikoma idėja, kad „vyriausybę reikia tvarkyti kaip verslą". Daugeliu atžvilgių ši rekomendacija reiškė, kad valdžios įstaigos turėtų perimti privataus verslo naudingą patirtį – nuo „mokslinio valdymo" iki „visiško kokybės valdymo". Naujai kuriamos valdžios judėjimas ir naujasis viešasis valdymas žengė dar žingsnį ir patvirtino, kad valdžia turėtų perimti ne tik verslo administravimo metodus, bet ir kai kurias verslo vertybes.

Naujai kuriamos valdžios judėjimas ir naujasis viešasis valdymas žengė dar žingsnį ir patvirtino, kad valdžia turėtų perimti ne tik verslo administravimo metodus, bet ir kai kurias verslo vertybes, tokias kaip konkurencijos, rinkos mechanizmų socialinio pasirinkimo, pagarbos verslo dvasiai.

Tarp tų vertybių, kurias perėmė naujai kuriamos valdžios judėjimas ir naujasis viešasis valdymas, buvo konkurencijos, rinkos mechanizmų, socialinio pasirinkimo ir pagarbos verslo dvasiai vertybės. Čia jie rėmėsi tokiomis „intelektualinėmis pusseserėmis, kaip visuomenės pasirinkimo teorija, pagrindinio tarpininko ir sandorio išlaidų analizė". Ir tai jie darė drąsiai. *Public Administration Review* puslapiuose Johnas Kamensky, vienas iš apdairiausių valstybės darbo apžvalgos architektų, naująjį judėjimą tiesiogiai sieja su visuomenės pasirinkimo teorija, ir cituoja Jonathaną Bostoną (*Jonathan Boston*) iš Naujosios Zelandijos: „Pagrindinė visuomenės pasirinkimo teorijos dogma yra ta, kad visame žmogaus elgesyje vyrauja savi interesai" (*Kamensky*, 1966, p. 251). Kamensky teisingai pažymi, kad „visuomenės pasirinkimo teorijos yra linkusios atmesti tokias sąvokas, kaip „valstybinė dvasia", „valstybės tarnyba" ir taip toliau. Tačiau šios teorijos yra „naujojo viešojo valdymo" esmė.

Kai kurias šių idėjų reikėtų aptarti išsamiau. Pirma, pasak Osborno ir Gaeblerio (1992, Ch. 10), rinkos modelį visų pirma reikėtų taikyti paslaugų teikėjams, o ne politikos arba priežiūros institucijoms. Kur įmanoma, rinkos modelis, pritaikytas vyriausybei, turės konkurencijos tarp valstybinio ir privataus sektoriaus požymių, konkurencijos tarp privačių įmonių, besivaržančių dėl sutarčių su valstybe, konkurencijos tarp valstybinių įstaigų (pvz., tarp valstybinių mokyklų) ir konkurencijos tarp vyriausybės padalinių, teikiančių paslaugas vidaus „vartotojams", požymių. Įdomu, kad rinkos modelis, kaip jis suprantamas čia, nėra vien tik „laisvoji rinka". Tas modelis remiasi valdoma arba kontroliuojama konkurencija, kurioje vyriausybė išlaiko įgaliojimus ir atsakomybę už taisyklių, reglamentuojančių sandorius, nustatymą. Galima sakyti, kad tai yra vadybos ir rinkos sąsaja.

Bet kuriuo atveju rinkos modelio valdžioje pagrindas yra tikėjimas, kad nevaržomas rinkos jėgų veikimas tarp savo interesų turinčių dalyvių – individų, socialinių grupių, agentūrų, įmonių – sukurs pusiausvyrą, kuri tam tikra prasme ir bus maksimali pasiekiama socialinė gerovė. Vadinasi, dalyviai gali tarnauti valstybės ir visuomenės interesams, jeigu paprasčiausiai sutelks dėmesį į savo interesus. Netgi reguliavimo sąlygomis varomoji jėga yra asmeninis

suinteresuotumas – konkuruodami dalyviai sieks savų interesų, o ne bandys rasti bendrą visuomeninį interesą ir bendradarbiaus jo siekdami. Pagrindinė rinkos jėga, kurią Adamas Smithas (*Adam Smith*) vadino jos „nematoma ranka", veikia neturėdama konkrečios krypties. Tiesą sakant, šiuo atveju rinkų veiklai netgi nebūtina, kad individai žinotų kitų interesus ir į juos atsižvelgtų. Manoma, kad pagrindinė rinkos jėga yra save koreguojanti ir galinti pasiekti naudingiausių socialinių rezultatų.

Negalima tvirtinti, kad konkurencija tam tikrose situacijose nėra naudinga. Sporte, versle, netgi gamtoje konkurencija skatina pagerėjimą. Pagal tą pačią logiką perkūrimo proponentai tvirtina, kad į rinką orientuotos vyriausybinės programos turi daugiau pranašumų už įprastines. Jos yra decentralizuotos, konkurencinės, reaguojančios į kintančias sąlygas; jos įgalioja vartotojus rinktis ir išteklius tiesiogiai sieja su rezultatais; jos leidžia valdžioms suderinti savo įgaliojimus ir pagrindinių pokyčių siekti taikant strategines lengvatas. Perkūrimo judėjimo rekomendacijos visais atvejais yra nuoseklios – tiek sudarant sutartis su valdžia, tiek renkantis mokyklas savo vaikams, tiek renkant būstus mažai pajamų gaunantiems žmonėms – rinkos atoslūgiai ir srovės turėtų vadovauti ne tik individualiems pasirinkimams, bet ir lemti visos visuomenės kryptį.

Antra, ir tai yra glaudžiai susiję su jų dėmesiu rinkos modeliui, judėjimas ir naujasis viešasis administravimas pabrėžia „valdžios, kurios varomoji jėga yra klientas", idėją. Pasak Osborno ir Gaeblerio, valdžios, kurių varomoji jėga yra klientas, turi atidžiai jų klausytis, jos turi siūlyti klientams rinktis tarp konkuruojančių paslaugų teikėjų (tai yra, sukurti konkurenciją), jos turi teikti jiems išteklius, kuriais šie galėtų naudotis rinkdamiesi paslaugų teikėjus. Tačiau šios idėjos vėlgi nutolsta nuo valstybės tarnybos gerinimo ir faktiškai teikia pirmenybę tokiai valdžiai, kuri visiškai atsiliepia į atskirų individų trumpalaikius interesus, užuot rėmusi konsultacijų procese viešai apibrėžtų visuomenės interesų (piliečių) siekius.

Žinoma, niekas neginčys idėjos, kad valdžia, remdamasi įstatymais ir turtiniais ištekliais, savo piliečiams turėtų teikti aukščiausio lygio paslaugas. Iš tiesų individualių agentūrų ir daugelio valdžių pastangos gerinti paslaugų kokybę buvo gana naudingos. Pavyz-

džiui, federacinis prezidento įsakas reikalauja, kad federacinės agentūros aiškiau apibrėžtų savo vidaus bei išorės klientus, nustatytų aukštesnius paslaugų kokybės standartus ir juos vykdytų. Didžiojoje Britanijoje Piliečių chartijos judėjimas reikalavo ne tik aukštesnių paslaugų kokybės normų, bet ir „kompensacijos" piliečiams, kai tų normų nesilaikoma. Daugelis Jungtinių Valstijų municipalinių ir valstijų vyriausybių panašiomis pastangomis stengiasi gerinti klientų aptarnavimą.

Tačiau su klientų aptarnavimo idėja susiję kai kurie sunkumai. Aišku, kad įvairias valdžios funkcijas ne visuomet atitinka vienodi produktai ar netgi „produkcijos linija", aptinkama versle. Darbą atliekant ir jį priimant, vyriausybės veikla yra labai įvairi. Kai kurios paslaugos, pavyzdžiui, šaukimas į teismą už eismo nusižengimus arba sodinimas į kalėjimą, žinoma, nėra tos paslaugos, kurių nori klientas. Dėl šios priežasties viešųjų organizacijų atstovų ir jų „klientų" santykiai yra kur kas sudėtingesni nei mėsainių pardavėjų ir jų klientų.

Valdžios veiklos įvairovė rodo ir tai, kad gali būti sunku žengti netgi pirmąjį žingsnį link paslaugų kokybės gerinimo – nustatyti agentūros „klientus". Privataus sektoriaus klientų aptarnavimas paprastai skiria vidaus ir išorės klientus, tačiau valdžioje ši problema yra kur kas platesnė nei šis skirtumas. Valdžia gali būti susijusi su įvairiomis paslaugų gavėjų kategorijomis: vieni (ir jų turimi ištekliai) yra iš karto prieinami paslaugos teikėjui, kiti laukia paslaugos (konkretaus paslaugos gavėjo giminaičiai ir draugai, visi tie, kuriems gali reikėti paslaugos, nors jie jos aktyviai ir nereikalauja), dar kiti yra galimi paslaugos gavėjai ir taip toliau.

Teoriškai dar svarbiau yra tai, kad kai kurie iš besikreipiančių į valdžią dėl paslaugos turi daugiau išteklių bei sugebėjimų savo reikalavimams pateikti. Versle šis faktas pateisintų ypatingą dėmesį, tačiau vyriausybėje taip nėra. Faktiškai „klientų ryšių" akcentavimas gali sukurti tokį klimatą, kuriame būtų nederamai teikiamos ypatingos privilegijos. Be to, daug viešųjų tarnybų, tokios kaip švietimas, aplinkos kokybė ar policijos apsauga, yra skirtos kolektyvinei naudai. Pavyzdžiui, yra įprasta manyti, kad raštingesnė visuomenė yra svarbus bendras socialinis tikslas, kuris nepriklauso nuo to, kokį poveikį mokymas daro konkrečiam individui. (Dėl to, kad kai kuriuos

dalykus sunku valdyti ar pateikti rinkai, jie yra valstybiniame, o ne viešajame sektoriuje.). Verslo produktų ir paslaugų vartotojas paprastai negamina tų prekių ir paslaugų, o valstybiniame sektoriuje bet kokios vyriausybės paslaugos „vartotojas" beveik visuomet yra ir pilietis – tam tikra prasme viršininkas. Kaip piliečiui, individui priklauso dalis visų teikiamų paslaugų, ne tik tos, kurias jis/ji tiesiogiai suvartoja, ir tai yra požymis, kuris labiausiai išryškėja, kai piliečių dauguma nusprendžia sumažinti pinigų sumą, skirtą tam tikrai paslaugai teikti, net jeigu jos pageidauja daug kitų „vartotojų".

Henry Mintzbergas (*Henry Mintzberg*), vadybos teoretikas iš Kanados, nurodė piliečių santykių su savo valdžiomis įvairovę; tai vartotojai, užsakovai, piliečiai ir subjektai. Jis teigia, kad vartotojo etiketė yra ypač ribota. „Nesu tiesiog savo vyriausybės vartotojas, ačiū", – rašo jis. „Tikuosi kai ko daugiau negu familiaraus prekiavimo ir mažiau negu raginimo vartoti" (1996, p. 77). Kaip piliečiai, iš valdžios mes tikimės veiklos, o ne vien skatinimo vartoti valdžios paslaugas (Mintzbergas taip pat klausia: „Ar tikrai norime, kad mūsų valdžia... platintų produktus?"), ir ne vien skatinti tuos principus bei idealus, kurie yra neatsiejama viešosios sferos dalis.

Trečias svarbus perkūrimo judėjimo ir naujojo viešojo administravimo elementas yra entuziazmas dėl to, ką Osbornas ir Gaebleris vadina „verslininkiška valdžia". Jie apibūdina ją kaip „išteklius vartojančią naujoviškai, kad padidintų produktyvumą ir efektyvumą" (1992, p. xix). Tačiau verslininkiškumas reiškia daugiau nei paprastą išradingumą. Jis susijęs su kūrybingumu ir novatoriškumu, susitelkimu į tikslus (rezultatus, misiją), o ne priemones, į iniciatyvią poziciją problemų atžvilgiu („neleisti joms atsirasti, užuot paprasčiausiai vėliau teikus paslaugas", p. 20). Tačiau svarbiausia, jog verslininkiškumo idėjoje teigiama, kad kiekvienas individualus valdžios tarpininkas veiktų vadovaudamasis savo paties interesais (arba agentūros). Ši mintis iliustruojama pavyzdžiu iš paties Tomo Gaeblerio patirties: „Idėja buvo priversti juos mąstyti savininkiškai: „Jei tai būtų mano pinigai, ar juos išleisčiau šitaip?" (p. 3). Čia pateikiamas požiūris išaukština kiekvieno savų interesų turinčio individo novatoriškas galimybes lyginant su nusistovėjusiais instituciniais procesais ir daugiau laiko bei abejonių reikalau-

jančiomis, tačiau daugiau piliečių dalyvavimu pagrįstomis ir tikriausiai demokratiškesnėmis piliečių grupių pastangomis.

Kaip ir klientų aptarnavimo arba konkurencijos naudos atveju, negalima prieštarauti, kad „naujoviškas išteklių naudojimas, siekiant padidinti produktyvumą ir efektyvumą", yra nevertingas tikslas. Ir nors verslininkiška valdžios veikla šioje srityje neabejotinai teikia naudos, verta pastebėti (tai žino verslininkiškumo rėmėjai privačiajame sektoriuje), kad ji susijusi su įsipareigojimais. Sąskaitų knygos kreditų skiltyje verslininkai kuria ir teikia naujoves, debitų skiltyje jie pernelyg rizikuoja arba nepaiso žmonių ir principų.

„Šešėlinei" verslininko pusei būdingas siauras akiratis, nenoras laikytis taisyklių ir paisyti ribų, pirmenybė teikiama tokiems veiksmams, kurie kelia grėsmę atskaitomybei („geriau prašyti atleidimo, negu leidimo"). Popierizmo sumažinimas (arba, kaip Barzelay (1992) vadina – „prasiveržimas per biurokratiją") reikalauja oportunizmo, ištikimybės vienam tikslui ir nepaprasto tikėjimo savo asmenine vizija.

Visuomenė trokšta visuomeninių problemų sprendimų ir mėgsta santaupas, gautas novatoriško mąstymo dėka (netgi kartais rizikuojant), tačiau atskaitomybės sąvoka taip pat yra nepaprastai svarbi – modelis, kurio laikosi daugelis rinkėjų ir įstatymų leidėjų. Praktikoje, realiose organizacijose, verslininkiški vadovai yra sunki ir rizikinga problema: jie gali būti novatoriški ir produktyvūs, tačiau jų ištikimybė vienam tikslui, atkaklumas, norėjimas laužyti taisykles daro juos sunkiai kontroliuojamus. Jie tampa „nepritvirtintomis patrankomis". Teoriniu požiūriu valstybių vadovai, kurie elgiasi taip, lyg valstybės pinigai priklausytų jiems, tai yra, motyvuojami grynai savų interesų, susikerta su ilga ir svarbia atskaitomybės ir dėmesingumo demokratiniame viešajame administravime tradicija. Svarbiausia, ji atima iš visuomenės galimybę nustatyti, kaip leisti visuomenės lėšas ir kurti viešąsias programas. Tiesą sakant, požiūris į valstybės pinigus, tarsi jie priklausytų *visuomenei*, yra svarbus demokratinio valdymo principas.

IŠVADA

Kilęs iš praktinių pokyčių savo šalyje ir užsienyje bei teorinių šaknų visuomenės pasirinkimo ekonomikoje, perkūrimo judėjimas ir naujasis viešasis administravimas padarė didelį poveikį valdžiai šioje šalyje ir visame pasaulyje. Tokios idėjos, kaip klientų aptarnavimas, atlikto darbo įvertinimas, privatizavimas, rinkos modelis vis dažniau vartojami viešojo administravimo kalboje. Tačiau šie pokyčiai kelia svarbių klausimų ir administratoriams, ir visuomenei. Ypač įdomu tai, kaip šie nauji požiūriai, be verslo metodų, perima ir verslo vertybes. Kai kurie metodai pasirodė esą naudingi, tačiau greitas verslo vertybių perkėlimas į viešąjį sektorių kelia esminių ir nerimą keliančių klausimų, kuriuos viešieji administratoriai turėtų labai kruopščiai apsvarstyti.

ŠALTINIAI

Anderson, James E. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979.

Appleby, Paul. *Big Democracy*. New York: Knopf, 1945.

Appleby, Paul. *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1949.

Appleby, Paul. *Morality and Administration in Democratic Government*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1952.

Bailey, Stephen, „Ethics and the Public Service". *In Public Administration*: *Readings in Institutions*, *Processes*, *Behavior*, edited by Robert T. Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Cornog, pp. 22–31. Chicago: Rand McNally, 1966.

Bardach, Eugene. *The Implementatio Game*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1977.

Barzelay, Michael. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh, *Public Management*: *The New Zealand Model*. New York: Oxford University Press, 1996.

Burke, John P. *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1986.

Cooper, Terry L. The Responsible Administrator. 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.

Dahl, Robert, and Charles Lindblom. *Politics, Economics, and Welfare*. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

deLeon, Peter. „The Democratization of the Policy Process". *Public Administration Review*, 52 (March 1992): 125–129.

Denhardt, Kathryn G. *The Ethics of Public Service*. New York: Greenwood Press, 1988.

Denhardt, Robert B. *In the Shadow of Organization*. Lawrence: Regents Press of Kansas, 1981.

Dilulio, John, J. Jr., ed., Deregulating the Public Service. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.

Dimock, Marshall E. In *The Frontiers of Public Administration*, edited by John M. Gaus, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock, pp. 116-132. Chicago: University of Chicago Press, 1936.

Dobel, J. Patrick. "Integrity in the Public Service." *Public Administration Review*, 50 (May 1990): 354–366.

Downs, Anthony. Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown, 1967.

Dror, Yehezkel. *Public Policymaking Reexamined*. San Fracisco: Chandler, 1968.

Dye, Thomas. „A model for the Analysis of Policy Outcomes." In *Policy Analysis in Political Science*, edited by Ira Sharkansky, pp. 21-38. Chicago: Markham, 1970.

Dye, Thomas. Policy Analysis. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976.

Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965.

Edwards, George C. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.

Finer, Herman. „Administrative Responsibility in Democratic Government." In *Bureaucratic Power in National Politics*, edited by Francis Rourke, pp. 326-336. Boston: Little, Brown, 1972.

Friedrich, Carl J. „Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility." In *Bureaucratic Power in National Politics*, edited by Francis Rourke, pp. 165–175. Boston: Little, Brown, 1972.

Golembiewski, Robert T. „A Critique of 'Democratic Administration' and Its Supporting Ideation." *American Political Science Review*, 71 (December 1977): 1488–1507.

Hood, Christopher. „The 'New Public Management' in the 1980s." *Accounting Organization and Society*, 20, nos. 2–3, 93–109.

Kaboolian, Linda. „The New Public Management." *Public Administration Review* v. 58, no. 3 (May/June 1998): 189–193.

Kamensky, John, „Role of Reinventing Government Movement in Federal Management Reform." *Public Administration Review* v. 56, no. 3 (May/June 1996): 247–256.

Kearns, Kevin. *Managing for Accountability*. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

Kettle, Donald F. and H. Brinton Milward, eds. *The Satet of Public Management*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Kingsley, Donald. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch University Press, 1944.

Krislow, Samuel. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974.

Lerner, Daniel, and Harold Lasswell, eds. *The Policy Sciences*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1960.

Light, Paul. *The Tides of reform*. New Haven: Yale University Press, 1997.

Long Norton. *The Polity*. Chicago: Rand McNally, 1962.

Lowi, Theodore. *The End Of Liberalism*. New York: Norton, 1969.

Lowi, Theodore. „Four Systems of Policy, Politics, and Choice." Public Administration Review, 33 (July-August 1974): 298–1310.

Lynn, Laurence E., Jr. *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1996.

Meltsner, Arnold J. „Creating a Policy Analysis Profession." In *Improving Policy Analysis*, edited by Stuart S. Nagel, pp. 235–249. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1980.

Mintzberg, Henry. „Managing Government, Governing management." *Harward Business Review*. XX (May/June 1966): 75–83.

Mosher, Frederick. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press, 1968.

Nagel, Stuart S. *The Policy Studies Handbook*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1980.

Nagel, Stuart S., and Neef, Marian. „What's New About Policy Analysis Research?" *In Improving Policy Analysis*, edited by Stuart S. Nagel., pp. 15–33. Beverly Hills, Calif.: Sage, 1980.

Osborne, David with Peter Plastric. *Banishing Bureaucracy*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997.

Osborne, David and Ted Gaebler., *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

Ostrom Vincent. *The Intelectual crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1974.

Ostrom, Vincent. „Language and Empirical Research in Policy Analysis." In *Problems of Theory in Political Analysis*, edited by Philip M. Gregg., pp. 9–18. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1976.

Ostrom, Vincent. „Response". *American Political Science Review*, 71 (December 1977): 1508–11525.

Ostrom, Vincent. *The Political Theory of a Compound Republic*. 2nd ed. Lincoln: University of Nebraska Press, 1987.

Ostrom, Vincent, and Elinor Ostrom. „Public Choice: a Different Approach to the Study of Public Administration." *Public Administration Review*, 31 (March-April 1971): 203–216.

Peters, Guy. *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas, 1992.

Pollitt, Christopher. *Managerialism and the Public Service*. Cambridge, England: Basil-Blackwell, 1990.

Pressman, Jeffrey, and Aaron Wildawsky. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*. Berkeley: University of California Press, 1973.

Redford, Emmett S. *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press, 1969.

Rohr, John. *Ethics for Bureaucrats*. New York: Dekker, 1978.

Rohr, John. *To Run a Constitution*. Lawrence: University Press of Kansas, 1986.

Rourke, Francis E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown, 1969.

Scioli, Frank P., Jr. „Problems and Prospects for Policy Evaluation." *Public Administration Review*, 39 (January-February 1979): 41–145.

Wamsley, Gary. „On the Problems of Defining What's New in Public Administration." *Administration and Society*, 8 (November 1978): 385–1400.

Wamsley, Gary, and Mayer Zald. *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973.

Wildawsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown, 1979.

Wilson, Woodrow. „The Study of Administration." *Political Science Quarterly*, 2 (June 1887): 197–1222.

SEPTINTAS SKYRIUS

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS IR NAUJOJI VALSTYBĖS TARNYBA

Ankstesniuose skyriuose apžvelgėme įvairias viešojo administravimo sampratas ir kai kuriuos argumentus, naudotus įvairioms pozicijoms apginti. Atrodo, kad viešojo administravimo teoretikai nepabaigiamai diskutuoja apie savo darbus, taigi maža vilties, kad šioje srityje bus sukurta kas nors panašaus į paradigmą. Apie šią painiavą buvo ne kartą ir įdomiai kalbėta. Pavyzdžiui, prieš daugelį metų Dwightas Waldo (*Dwight Waldo*, 1961, p. 210) organizacijos teoriją pavadino „drambliška problema".

Neseniai apie „identiškumo krizę" viešajame administravime rašė ir kiti autoriai. Tai padėtis, kai nesutarimai dėl to, kokia yra šio mokslo kryptis, trukdo imtis konkrečių problemų.

Iš tiesų identiškumo problema viešajame administravime yra, nors aš ją pavadinčiau veikiau teisėtumo krize, kai priimti teorijos pagrindai neatspindi šios srities veikėjų – teoretikų, praktikų ir piliečių – poreikių ir nėra jiems dėmesingi. Faktiškai galima teigti, kad yra esminis, nors dažnai neišreikštas žodžiais, sutarimas dėl teisingos viešojo administravimo teorijos krypties. Gija, jungianti šiaip jau nesuderinamas teorijas, ateina tiesiai iš Weberio intelektualinio paveldo su jam būdingu racionaliosios biurokratijos

akcentavimu ir iš Wilsono politinio paveldo su jam būdingu politikos ir administravimo akcentavimu. Gautas rezultatas – tai bandymas sukonstruoti racionalią administravimo teoriją, pagrįstą pozityvistine žmogaus elgesio samprata demokratinio atskaitingumo kontekste.

Šį keistą Weberio socialinio mokslo ir amerikietiškojo industrializmo derinį sudaro keli skirtingi komponentai. Pirma, tai požiūris, kad teisingas viešojo administravimo mokslas – tai mokslas apie kuo efektyvesnį viešųjų organizacijų tvarkymą, t.y. kaip mažiausiomis sąnaudomis pasiekti konkretų tikslą. Pagal šį požiūrį tikslus ir užduotis nustato atsakingi valstybės pareigūnai (paprastai įstatymų leidėjai), kuriems atsiskaito biurokratijos atstovai. Priemonės tiems tikslams pasiekti gali skirtis, tačiau iš esmės įvairių organizacijos padalinių integracijai reikia hierarchinės struktūros su viena centrine valdžia. Organizacijos narių paklusnumui užtikrinti naudojamasi įvairiomis priemonėmis, atsižvelgiant į racionalųjį veiklos modelį, išvestą iš organizacijos misijos. Čia mokslas yra pagrindinis dalykas. Sakoma, kad mokslas gali paaiškinti priežastinius ryšius, kurie tiems, kuriems prieinamos žinios ir ištekliai, t.y. esantiesiems valdžioje, leistų labiau kontroliuoti organizaciją ir jos narius.

Viešajame administravime yra teisėtumo krizė, kai priimti teorijos pagrindai neatspindi šios srities veikėjų – teoretikų, praktikų ir piliečių – poreikių ir nėra jiems dėmesingi.

Vyraujančios viešojo administravimo srities teoretikų požiūriai šiek tiek skiriasi, tačiau jie sutaria dėl pagrindinių dalykų. Pavyzdžiui, klasikinis Simono racionaliojo administravimo modelis nutolo nuo ankstesnių administracinio valdymo teorijų, tačiau jame išliko didelė dalis politikos ir administravimo dichotomijos (dabar vadinamos faktų ir vertybių dichotomija) ir hierarchinis administracinis valdymas. Taip ir žmonių santykių teoretikai, nors pretenduodami pakilti virš racionaliojo modelio, galėjo tiesiog pateikti vadovams rafinuotesnių būdų paklusnumui garantuoti. Galiausiai politikos

analitikai, nors pripažindami didėjantį biurokratijos vaidmenį politikos formavime, susikoncentruoja į mokslinį nustatytų arba siūlomų veiklos krypčių poveikio įvertinimą, ir siūlo tokias įgyvendinimo strategijas, kurios mus sugrąžina tiesiai į administracinio valdymo dienas, nors ir vadinamas naujuoju viešuoju valdymu.

Kaip priešprieša šioms vyraujančioms kryptims, viešojo administravimo teorijoje visada buvo ir kur kas mažiau suprastas kontrapunktas – dėmesys demokratiniam administravimui. Pastarąjį dešimtmetį šis susidomėjimas atsirado kaip specifinė ir tiesioginė racionaliojo modelio visais jo pavidalais kritika ir bandymas viešojo administravimo teoriją iškelti virš paprastos racionalios veiklos lygio. Šiame skyriuje nagrinėsime naują kritinį požiūrį į racionalųjį modelį, paskui pažvelgsime į kelias alternatyvias perspektyvas, kurios dabar jau pradedamos aptarinėti: kai kurios jų grindžiamos fenomenologija, kitos – kritine socialine teorija, o trečios kyla iš kitų intelektualinių tradicijų. Gali būti, kad naujo požiūrio šaknys yra Marxo humanizme ir Freudo psichoanalizėje bei Jeffersono demokratijoje. Svarbiausia, kad šia kryptimi einantys teoretikai ypač akcentuoja teorijos ir praktikos integraciją, ir bando sukurti teorijas, kuriomis galima būtų prasmingiau vadovautis viešųjų organizacijų gyvenime. Kaip matysime, yra priežasčių manyti, kad šių teorinių schemų praktiškesni variantai pasirodys esą ypač patraukliūs viešojo administravimo tyrinėtojams.

RACIONALIOJO MODELIO KRITIKA

Vyraujanti viešojo administravimo teorija, atrodo, yra susikoncentravusi į racionalųjį administravimo modelį. Tačiau šis modelis ir su juo susijusios teorijos turi keletą svarbių ribotumų, apie kuriuos jau kalbėjome šioje knygoje. Dabar derėtų apibendrinti racionaliojo modelio kritiką dėl trijų svarbiausių problemų: 1) racionalusis modelis grindžiamas ribotu ir ribojančiu požiūriu į žmogaus protą; 2) jis grindžiamas neišbaigta pažinimo samprata; 3) racionaliojo modelio teoretikai negali deramai sujungti teorijos ir praktikos. Kiekvieną šių aspektų nagrinėsime smulkiau.

RIBOTAS POŽIŪRIS Į ŽMOGAUS PROTĄ

Pirmasis aspektas, kad racionalusis modelis grindžiamas ribotu ir ribojančiu požiūriu į žmogaus protą, gali būti nagrinėjamas iš istorinės arba šių laikų perspektyvos. Savo knygoje „Naujasis organizacijų mokslas" (*The New Science of Organizations*) Albertas Guerreiro Ramosas (*Alberto Guerreiro Ramos*, 1981) moderniąją instrumentinio racionalumo koncepciją susieja su rinkos ekonomikos augimu ir apibendrina kai kuriuos šio reiškinio padarinius. Modernioji organizacijos teorija, pasak Ramoso, yra organizacinių procesų šalutinis produktas, atsirandantis kartu su į rinką susikoncentravusios visuomenės raida. Kad būtų patenkinti rinkos reikalavimai (įskaitant ir dirbtinai sukurtus), valdantieji dideles organizacijas siekia efektyvumo racionalizuotu gamybos procesu. Tačiau šis būdas sukelia rimtų padarinių individui ir visuomenei. Tik rinkos visuomenėje gamybos procesas sutvarkytas taip, kad individo reikšmė sumenkinama iki paprasčiausio darbo vietą užimančiojo padėties, tai yra tokio, kuris tam tikrą laikotarpį hierarchijoje užima tam tikrą padėtį.

Vyraujančioje organizacijos formoje, kurią Ramosas vadina „ekonomiškai vartojančia" organizacija, mechaninė gamybos schema, pagrįsta instrumentiniu, arba techniniu, racionalumu, individą paverčia darbininku, kuris yra pavaldus naujajam rinkos mentalitetui.

Tačiau, kaip teigia Ramosas, rinkos plėtra jau gali būti pasiekusi mažėjančio grįžtamojo pelno lygį asmenybės tobulėjimo ir socialinio stabilumo prasme. Racionalizuota organizacija palieka nedaug erdvės saviraiškai, o pasitaikantys saviraiškos atvejai yra šalutiniai gamybos procese (tai prieštarauja kai kurių žmonių santykių teoretikų idėjoms). Be to, tas procesas mus vis labiau veda į „psichologinį nesaugumą, gyvenimo kokybės blogėjimą, užterštumą, ribotų planetos išteklių švaistymą" (p. 23).

Smulkiau panagrinėkime kai kuriuos šių aspektų. Racionalusis modelis mūsų dėmesį sutelkia į priemones tikslams pasiekti, tačiau jis atitraukia tą dėmesį nuo pačių tikslų. Susitelkę vien į efektyvumą, galime nepakankamai išnagrinėti ir dalyvauti sprendimuose, kurie yra mums svarbūs, taigi tuo pačiu nevykdyti savo demokratinių įsipareigojimų. Taip elgdamiesi vargu ar padėsime visuome-

ninių vertybių raiškai. Priešingai, galime tiesiog stengtis mažiausiomis sąnaudomis pasiekti mums nurodytus tikslus. Nors veiksime efektyviai, gali atsitikti taip, kad sieksime tikslų, kurie, teisingai juos suvokus, pasirodytų neatitinkantys mūsų visuomenės, t.y. mūsų vertybių.

Šie samprotavimai yra itin svarbūs kalbant apie viešąsias organizacijas. Priemonių ir tikslų atskyrimas racionaliajame modelyje aiškiai siejasi su politikos ir administravimo dichotomija, kurioje viešųjų organizacijų vaidmuo – rasti efektyviausių priemonių politiškai nustatytiems tikslams pasiekti. Tačiau, kaip jau matėme, politikos ir administravimo dichotomija nei atspindi praktikos, nei teisingai apibrėžia administracijos vaidmenį demokratijoje. Galima būtų teigti (manau, kad neteisingai), kad privačiose organizacijose tikslus gali nustatyti tik turintieji galią, tačiau viešosioms organizacijoms, kadangi jos yra susijusios su visuomeninių vertybių raiška, turi būti suteikta teisė priimti sprendimus. Šiame procese būtina pabrėžti plataus masto bendravimo ir dalyvavimo sprendimų priėmime būtinybę. Viešųjų organizacijų nariams tenka ypatinga atsakomybė skatinti politinio proceso demokratizavimą, o ne vien veikti efektyviai.

Viešųjų organizacijų narių pasišventimas siekti gyvenimo, laisvės ir laimės idealų, padėti tobulėti visiems piliečiams ir suteikti galimybę mokytis pačiai visuomenei gali atsirasti tik per asmenų, o ne daiktų sąveiką.

Esantieji viešosiose organizacijose privalo būti įsipareigoję elgtis teisingai, supratingai, humaniškai, tačiau ir šitą įsipareigojimą sunku įgyvendinti vien iš racionalios perspektyvos, kuri nepaiso tokių žmogaus gyvenimo aspektų, kaip emocijos ir intuicija. Manoma, kad emocijos trukdo racionaliai planuoti ir priimti sprendimus, o intuicija esą atitraukia nuo proto ir tvarkos. Tačiau emocijos ir intuicija yra svarbūs žmogaus egzistencijos aspektai, ir taip turi būti, ypač dėl to, kad šios mūsų patirties sritys akivaizdžiausiai sujungia mūsų jausmus ir vertybes. Robertas Dahlis ir Charlesas

Lindblomas (*Robert Dahl, Charles Lindblom*, 1976, p. 252) tai pastebėjo jau seniai: „Tendencija sąmoningai pritaikyti organizacines priemones prie organizacijos tikslų reikalauja, kad žmonių santykiai būtų vertinami kaip instrumentiniai, t.y. kaip priemonės nustatytiems organizacijos tikslams pasiekti, o ne kaip tiesioginiai šaltiniai siekiant pagrindinių tikslų. Džiaugsmas, meilė, draugystė, gailestis, prisirišimas – visa tai turi būti pažabota, jeigu neartina prie nustatytų organizacijos tikslų." Be abejonės, dėl tokio požiūrio sudėtingose organizacijose nuasmeninami individai – tai vyraujanti daugelio darbų tema ir Williamo Whyte'o (*William Whyte*) „Organizacijos žmogus" (*The Organization Man*, 1956), ir mano „Organizacijos šešėlyje" (*In the Shadow of Organization*, 1981a). Autoriai sutinka, kad sudėtingų organizacijų kontrolės mechanizmas menkina asmeninius santykius, ir individai tampa tik objektais, naudojamais gamybos procese. Kiekvienas tampa instrumentu, kuriuo gali manipuliuoti kitas, siekdamas organizacijos tikslų. Svarbiausia, kad visi praranda savirefleksijos ir savimonės jausmą, o jie yra esminiai kūrybingumui ir asmenybės augimui. Šie dalykai dar geriau matomi viešosiose organizacijose. Viešųjų organizacijų narių tikslas – siekti gyvenimo, laisvės, laimės idealų, padėti tobulėti visiems piliečiams ir suteikti galimybę šviestis visai visuomenei. Tai gali būti įgyvendinta tik per asmenybių, o ne objektų sąveiką.

Dar viena problema, susijusi su racionaliajame administravimo modelyje vartojama proto koncepcija, yra ta, kad jai nerūpi moralinis kontekstas, kuriame gali vykti veiksmas. Kaip jau buvo minėta, kai kurie teoretikai visuomenės racionalizavimą suvokė kaip procesą, kuriame platesni žmogiškųjų vertybių klausimai, tokie kaip laisvė, teisingumas, lygybė netenka savo reikšmės kaip vertinimo kriterijai, juos pakeičia konkretūs išlaidų ir naudos, priemonių ir rezultatų apskaičiavimai. Aptarimo, komunikacijos ir dalyvavimo funkcijos atrodo nesvarbios, kai kalbama tik apie efektyvumo priemones. Viešosios organizacijos turi įvykdyti savo pažadą remti ir skatinti demokratinį valdymą, ir jų nariai turi būti nusiteikę mąstyti apie didesnius dalykus, tokius, kurie leidžia įdiegti asmeninės atsakomybės ir abipusės veiklos jausmus. Ribotoje instrumentinio racionalumo sistemoje tiesiog neįmanoma išsaugoti moralinio konteksto savo veiksmams, įskaitant mūsų organizacinę veiklą.

NEBAIGTAS PAŽINIMO SUVOKIMAS

Atrodo, kad racionalusis modelis pripažįsta tik vieną pažinimo būdą – organizacijoje socialiniams ir techniniams santykiams griežtai taikomi tiksliųjų mokslų metodai. Ar ši prielaida būtų pagrįsta, ar ne, turime išsiaiškinti šio požiūrio į pažinimą stipriąsias ir silpnąsias puses. Formaliau apžvelkime ir apibendrinkime pagrindines pozityviojo socialinio mokslo modelio prielaidas: 1) tas pats požiūris į pažinimą taikytinas tiek gamtos, tiek socialiniams reiškiniams. Taigi socialinių mokslų atstovai turėtų naudotis pažangesnių tiksliųjų mokslų mokslinio tyrimo modeliu; 2) visas pažinimas, kuris nėra grynai konceptualus, turi būti grindžiamas jutimine patirtimi, o visi teiginiai apie tokią patirtį turi būti grindžiami, stebėtojams susitarus, tiesioginiu socialinių veikėjų elgesio stebėjimu; 3) faktas ir vertybė griežtai atskiriami, ir esamybė atskiriama nuo to, kas turėtų būti. Mokslininko paskirtis yra rinkti faktus, o ne samprotauti apie vertybes; 4) mokslinio tyrimo tikslas yra paaiškinti, numatyti ir kontroliuoti. *Paaiškinti*, vadinasi, nustatyti priežastis, kurios yra reiškinių varomoji jėga. Paaiškinimas leidžia numatyti, o numatymas leidžia kontroliuoti; 5) geriausiu atveju ryšys tarp teorijos ir praktikos yra menkas. Mokslininko užduotis yra pateikti duomenis, kurių pagrindu galima būtų sudaryti teorinę struktūrą. Mokslininkas nėra suinteresuotas ar atsakingas už žinių taikymą. Jis/ji tik bando pateikti žinias, kurių naudojimą nustato kiti.

Nuolat buvo aptarinėjami kai kurie tiksliųjų mokslų modelio ribotumai, kuriuos čia reikėtų bent apžvelgti. (Išsamesnė filosofinė to aptarimo analizė yra Richardo Bernsteino (*Richard Bernstein*) darbe „Socialinės ir politinės teorijos restruktūrizavimas“ (*The Restructuring of Social and Political Theory*, 1976.) Vienas iš aštriausiai kritikuojamų tiksliųjų mokslų modelio aspektų yra tai, kad žmogaus elgesį lemia kultūra ir istorija, kad jis kinta priklausomai nuo vietos ir laiko. Jei tai būtų tiesa, tai vienos grupės elgesys nebūtinai būtų toks pat, kaip ir kitos, ir būtų nepaprastai sunku plačiai apibendrinti visas kultūras visais laikais. Vienas kritikos variantų buvo tai, kad žmonės, be abejonės, keičia savo elgesį remdamiesi nauja informacija, įskaitant ir gautą moksliniais metodais. Šie įprastinio elgesio pokyčiai gali pasireikšti įvairiais būdais. Antra vertus,

žmonės gali būti linkę elgtis taip, kaip numatyta žmonių elgesio teorijose. Kaip pavyzdys žmonių santykių teorijoje pabrėžiama saviraiška. Ji yra tarsi žmogaus elgesio tikslas, galintis skatinti žmogų savo elgesį modeliuoti taip, kad jis atitiktų tuos požymius, kurie būdingi saviraiškai (*Maslow,* 1962, 1971). Arba, antra vertus, žmonės gali liautis elgtis taip, jeigu tai neatitinka teorijos. Pavyzdžiui, asmenys, susidūrę su racionaliuoju administravimo modeliu, kritikuojančiu emocijas, organizacinėje aplinkoje gali bandyti slopinti savo jausmus. Bet kuriuo atveju žmogaus elgesio įvairavimas priklauso nuo vietos bei laiko ir riboja tiksliųjų mokslų galimybes daryti nepajudinamas išvadas, kurios tiktų visokiam žmogaus elgesiui.

Antras dalykas, dėl požiūrio į pažinimą kritikuojamas tiksliųjų mokslų yra susijęs su subjektyvia žmogaus gyvenimo patirtimi. Vienas kritikuojamųjų aspektų yra tyrimo objektai, kadangi žmonių veiksmus lemia vien subjektyvios priežastys, kurios stebintiems žmonių elgesį iš šalies yra nepasiekiamos. Dėl to individų vertybės ir ketinimai jų poelgius keičia lygiai tiek, kiek ir išorinės juos veikiančios aplinkybės. Pastarąsias galima stebėti, o pirmųjų – ne, todėl tiksliųjų mokslų galimybės suformuluoti išsamią žmogaus veiklos sampratą yra ribotos. Tai taikytina ir mokslininkų vertybėms: mokslininkas taip pat yra žmogus, jį, kaip ir kitus žmones, veikia emocijų ir vertybių sąveika, todėl jis negali visiškai objektyviai vertinti kitų elgesio. Paties mokslininko vertybės ne vienu atveju įsiterpia į tyrimo procesą, ypač renkantis stebėjimo objektus ir vertinant bei analizuojant stebėjimo rezultatus. Bet kuriuo atveju mokslininko vertybės trukdo objektyvumui, kurio siekia tiksliųjų mokslų modelis. (Vienas iš kritikos objektų yra tai, kad žmonės, subjektyviai reaguoja į patį stebėjimo veiksmą, t.y. mokslininko įsikišimas į kasdienę situaciją stebėjimo tikslais keičia pačią situaciją.)

Ko praktikai tikisi iš teorijos? Paaiškinimų ir sampratos, kuria remiantis galima būtų formuoti naujas administravimo teorijas, ir sistemos, kurioje individo patirtis būtų reikšminga dalis kažko didesnio ir svarbesnio.

NEVISAVERTIS RYŠYS TARP TEORIJOS IR PRAKTIKOS

Tariamas atotrūkis tarp teorijos ir praktikos, tarp mokslininkų ir praktikų, jau tapęs pajuokos objektu, slepia didelį nepasitenkinimą tais būdais, kuriais bandėme suvokti savo darbą ir padaryti jį prasmingą. Deja, vyraujantis tiksliųjų mokslų požiūris į viešųjų organizacijų pažinimą mažai gali pagelbėti, tiesą sakant, jis gali būti problemos esmė.

Ko praktikai tikisi iš teorijos? Manau, dviejų dalykų: paaiškinimų ir sampratos, kuria remiantis galima būtų formuoti naujas administravimo teorijas, ir sistemos, kurioje individo patirtis būtų reikšminga dalis kažko didesnio ir svarbesnio. Racionalusis administravimo modelis iš dalies gali patenkinti pirmąjį poreikį. Jis susijęs su instrumentiniu aiškinimu, sudarančiu sąlygas efektyvesniam numatymui ir kontrolei, ir ilgainiui yra pateikęs ne vieną naudingą aiškinimą, kuriuo pasinaudojo praktikai. Biudžeto metodiką, lengvatų modelius, vadovavimo stilius aptarinėjo teoretikai, kūrusieji racionalųjį modelį, ir jų išvados buvo įdomios ir vertingos praktikams. Bendradabiavimas kartais nutrūkdavo, ypač tuomet, kai buvo vartojama per daug specialaus žargono ir apskaičiavimų, kurie, atrodo, yra būdingi bandant sukurti tikslųjį socialinį mokslą. Tačiau iš esmės socialiniai mokslininkai, praktikai ir teoretikai siekė vieno tikslo – paaiškinti.

Antrasis dalykas – patirties prasmingumas – yra silpnoji racionaliojo modelio ir tiksliojo socialinio mokslo vieta. Vargu ar galima tikėtis, kad požiūryje į pažinimą, kuriuo žmogiškąją patirtį siekiama objektyvizuoti, būtų aptariama tos patirties prasmė, tiesą sakant, tas požiūris atitraukia dėmesį nuo prasmės. Patyrimo prasmė, jo vertė mums ir visuomenei yra pagrįsta mūsų subjektyviu ir tarpsubjektiniu pasauliu. Tą patyrimą objektyvizuoti, vadinasi, atimti iš jo pačią esmę, jo struktūrą, dėl kurios patirtis tampa prasminga mums. Todėl kai praktikas nori, kad teorija būtų prasminga, kad ji atsigręžtų į dalykus, kurie iš tikrųjų svarbūs žmonėms, jo reikalavimo negali įvykdyti tie, kurie vadovaujasi modeliu, pagal kurį individai atsiliepia į socialines jėgas taip, kaip vienas biliardo kamuoliukas reaguoja į kitą. Pagal racionalųjį modelį reikšmės neleidžiama netgi įtraukti į tyrimą. Bet kuris individas, kuriam rūpi humanitariniai dalykai, iš teorijos tikisi daugiau.

Šie praktiniai klausimai naudingi pradedant nagrinėti teorinę problemą. Teoretikams, kurie laikosi racionaliojo modelio, rūpi išaiškinimas, numatymas ir kontrolė, tačiau jiems gali nerūpėti tai, ar teorija atitinka tikrovę. Jeigu galima gauti patenkinamą paaiškinimą darant prielaidą, kad visi žmonės, siekdami savo interesų, yra visiškai racionalūs, tuomet teoretikams nelabai svarbu, ar iš tiesų individai taip elgiasi. Be to, pagal racionaliojo mokslo modelį teorines prielaidas mokslininkai grindžia iš šalies stebimu elgesiu. Tačiau iš šalies matomas elgesys nebūtinai atspindi tuos veiksmus, kuriuos individas ketino atlikti. Taip pat ir praktikas, kuris turi elgtis atsižvelgdamas į mokslininko pateiktą informaciją, turi prisiimti atsakomybę už savo veiksmą, todėl pageidautų gauti gaires, kurios būtų instrumentiškai veiksmingos ir moraliai nepriekaištingos. Tačiau mokslininkas, besilaikantis pozityvistinės tradicijos, neprisiima jokios atsakomybės už tai, kaip naudojamos jo sukauptos žinios, taigi pagrindo moraliam veiksmui jis nesuteikia. Visais šiais atvejais mokslininkas, laikydamasis racionaliojo modelio ir jo ištikimybės tiksliajam socialiniam mokslui, sąmoningai pasirenka, o tai tieiogiai susiję su individo patyrimo atskyrimu nuo tyrimo proceso. Taigi teorija ir praktika atskiriama. Visgi teorijos ir praktikos dichotomija yra ne atsitiktinumas, o konkretaus pasirinkimo, specifinės ištikimybės vienam konkrečiam požiūriui į pažinimą darinys.

Laimei, tiksliųjų mokslų metodas nėra vienintelis galimas pažinimo būdas (nors buvo pateikiamas kaip toks). Kiti šiuo metu nagrinėjami požiūriai siūlo didesnį teorijos ir praktikos atitikimą. Toliau šiame skyriuje nagrinėsime tris tokius požiūrius, tačiau pirmiausia reikia paaiškinti tokių alternatyvų paieškos reikšmę. Bet koks mokslas, kuris tiksliai nušviečia individualių veikėjų patirtį ir nagrinėja tuos klausimus, kurie jiems atrodo svarbūs, be abejonės bus laikomas patikimesniu. Be to, ištikimybė tokiam pažinimo metodui, kuris neobjektyvizuoja ir nenuasmenina, sukuria kur kas geresnį ryšį tarp teoretikų ir praktikų, tarp valstybės tarnautojų ir jų klientų, negu objektyvizuojantis ir nuasmenintas metodas. Racionaliuoju modeliu galime remtis tik iki tam tikro laiko. Pradėjus nagrinėti svarbesnius kausimus, bus suabejota viešojo administravimo tyrinėjimais, todėl toliau tęsis pagrįstumo krizė.

INTERPRETACINĖ TEORIJA

Baigiant kalbėti apie Marxą, Weberį ir Freudą, 2 skyriaus pabaigoje buvo nurodyta, kad pagal tai, kokiems tikslams skiriamos žinios, galima pasirinkti iš kelių skirtingų požiūrių į pažinimą. Vyraujanti pozityvistinė kryptis orientuojasi į instrumentinius paaiškinimus, kurie leidžia numatyti ir galiausiai kontroliuoti žmogiškuosius reikalus. Dabar supratome, kad tiksliųjų mokslų kryptis, taikoma viešojo administravimo tyrinėjimui, nėra baigta. Paaiškėjo, kad ribota yra ne tik racionaliojo modelio aiškinamoji galia, bet dabar supratome ir tai, kad iš teorijos tikimės ne vien paaiškinimo. Mes ieškome teorijų, kurios padėtų suvokti žmogaus veiksmų prasmę ir meistriškiau bei aiškiau suvokiant padėtų siekti savo asmeninių ir visuomeninių tikslų. Laimei, yra tyrimo būdų, kurie labiau tinka šiems tiklams, todėl toliau šiame skyriuje nagrinėsime du naudojamus viešojo administravimo srityje.

FENOMENOLOGINĖS ŠAKNYS

Interpretacinės socialinės teorijos, arba veiksmo teorijos, kaip ją vadina kai kurie viešojo administravimo teoretikai, šaknys glūdi filosofiniuose Edmundo Husserlio (*Edmund Husserl*) šio amžiaus pradžios darbuose. Husserlis, pagal išsilavinimą matematikas, ieškojo filosofinio pagrindo moksliniams tyrinėjimams. Tai turėjo padėti atsikratyti visų prielaidų bei hipotezių, kuriomis buvo grindžiamas tikslusis mokslas, ir eiti tiesiai prie žmogiškosios prasmės suvokimo. Ši teorija, vadinama fenomenologija, bando nustumti į šalį visus žmogaus elgesio apibrėžimus bei apibūdinimus, kuriuos žmogaus veiksmams mokslininkai stebėtojai primetė iš šalies, ir tuos veiksmus suvokti iš pačių veikėjų pozicijų. To siekiama dėmesį nukreipiant į tai, kaip patys individai aiškina savo kasdienę egzistenciją, kartais vadinamą „gyvenimu-pasauliu". Žmonės suvokiami kaip sąmoningos būtybės, veikiančios intencionaliai ir taip savo veiksmams suteikiančios prasmę.

Fenomenologui prasmės pasaulis tapo pagrindiniu dalyku, ir tai buvo esminis atsiskyrimas nuo gamtos mokslų metodų. Visas sąmoningumas yra ko nors sąmoningumas: ko nors siekiame, tikimės, atsimename. Kiekvienas sąmoningumo aktas, kai apie jį susimąstome, suteikia mūsų pasauliui prasmę, kuriai sukuriame tvarką. Žmogaus sugebėjimas suteikti veiksmui prasmę socialinių mokslų specialistui leidžia analizuoti tikrovę kaip kitokio nei gamtos moksliniko tikrovė. Socialinių mokslų specialistas turi ieškoti būdų, kaip suvokti sąmoningumo struktūrą ir socialiai veikiančio asmens prasmių pasaulį.

Jungtis tarp prasmės ir intencionalumo žmogiškąsias būtybes leidžia suvokti kaip aktyvius socialinio pasaulio veikėjus, o ne kaip pasyvius reaguotojus į tą pasaulį. Intencionalumas yra sąmoningumo nukreipimas į specifinį objektą, ir pats yra sąmoningumo esmė. Husserlis vartoja šiek tiek nepatogų terminą – *esmės* – nusakyti intencionalių prasmių jungtims, kurias mes sukuriame kaip individai arba kaip grupės. Pavyzdžiui, sąvoka *universitetas* (*university*) kiekvienam iš mūsų ir mums, kaip visuomenei, primena tam tikrą prasmių įvairovę. Tiek asmeniniu, tiek moksliniu požiūriu tokie prasmės modeliai yra kur kas reikšmingesni negu stebimo elgesio aprašymai. (Kaip jau minėjome anksčiau, terminą *veiksmas* interpretacinės krypties teoretikai dažniausiai vartoja apibūdinti veiksmo intencionalumui, kaip priešingybę veiksmui, kurio esmė – reagavimas.)

SUBJEKTYVIAI SUVOKIAMAS PASAULIS

Socialinių mokslų specialistui ir viešųjų organizacijų tyrinėtojui didžiausias fenomenologijos indėlis turbūt buvo ryšio tarp subjekto ir objekto atkūrimas bei šio ryšio vaidmens nuodugnus išaiškinimas subjektyviai suvokiamo pasaulio, kuris yra mums visiems bendras, kūrime. Kaip jau minėjome, ryšį tarp subjekto ir objekto sutraukė tikslieji mokslai savo teiginiu, kad objektyvumas įmanomas tik atskyrus faktus ir vertybes. Interpretacinio socialinio mokslo atstovai, ypač Alfredas Schutzas (*Alfred Schutz*, 1967, p. 37), teigė priešingai, kad subjektas ir objektas yra vienovė:

Viena vertus, aš galiu domėtis ir integruoti išorinio pasaulio reiškinius, kurie man yra kitų žmonių sąmoningumo apraiškos. Taip darydamas aš sakau, kad jie turi objektyvią prasmę. Tačiau antra vertus, aš per šias išorines apraiškas galiu žvelgti į kūrimo procesą kitos racionalios būtybės sąmonėje. Tai, kas rūpi man, yra subjektyvi prasmė.

Kadangi tai, ką galima stebėti, visuomet susiję su veikėjo supratimu, tų dviejų aspektų (objektyvaus ir subjektyvaus) niekuomet negalima atskirti. Kadangi į suvokimo aktą įeina vertinimas, tą patį galima pasakyti apie faktą ir vertybę.

Šioje situacijoje mes galime būti įvairiai susiję vieni su kitais. Yra žmonių, su kuriais nesusiduriame akis į akį ir jie mums yra anonimiški, yra tokių, kuriuos pažįstame ir suvokiame kaip subjektus (*Tu santykis*) bei tokių, su kuriais toks pažinimas yra abipusis (atsakome pažinimu) (*Mes santykis*). *Mes santykiui* svarbu yra tai, kad jis apima abipusį pažinimą ir netgi apibusį motyvų atskleidimą. Kad ir kaip stengčiausi objektyvizuoti ir nuasmeninti mūsų ryšį, tavęs, kaip sąmoningos būtybės, sąveikaujančios su manimi, įsisąmoninimas atskleidžia mūsų bendrą žmogiškumą – būtent to nesuvokiama racionaliajame modelyje. Taigi iš fenomenologijos pozicijų instrumentinis žmogaus sumenkinimas iki objekto padėties yra ne tik neteisingas, bet ir neįmanomas. Tokia prielaida grindžiamas tyrimas nepripažins, kad individai – tai atviros galimybės, intencionalios ir apmąstančios, atliekančios nuolatinę abipusę užduotį – sukurti socialinę tikrovę (*Berger and Luckman,* 1966).

AKTYVUMO IR SOCIALUMO PARADIGMA

Vienas iš darbų, kuriuose fenomenologija buvo pritaikyta viešajam administravimui, yra Michaelio Harmono (*Michael Harmon*) darbas „Veiksmo teorija viešajame administravime" (*Action Theory for Public Administration*, 1981). Harmonas atgaivina Kuhno mokslinių paradigmų sąvoką ir tvirtina, kad šiandien viešasis administravimas

ir pažinimo teorija skiriasi nuo tų, kurias teigė racionalusis administravimo modelis. Harmonas rašo apie jo vadinamąją alternatyvią paradigmą (nors jo alternatyva yra labiau teorija nei paradigma), paremtą prielaida, jog žmonės iš prigimties yra labiau aktyvūs nei pasyvūs, labiau socialūs nei atomistiški. Pagal aktyvios žmogaus prigimties teoriją individai savo veiksmams suteikia prasmę ir paprastai nustato sąlygas, kurios jiems yra svarbios. Užuot tiesiog atsiliepę į aplinkos veiksnius, kaip aiškina pasyvios žmogaus prigimties interpretacija, aktyviosios koncepcijos požiūriu individai sąveikauja su savo aplinka – jų ryšys yra abipusis. Žmonės veikia ir yra veikiami aplinkos. Žmonių sugebėjimas suvokti pasaulį simbolių kalba, apmąstyti įvykius, skiria jų aktyviąją prigimtį nuo pasyviosios fizinių objektų prigimties. Taigi į žmonių gebėjimą stebėti ir mąstyti apie save būtina atsižvelgti aiškinant žmonių elgesį. Pagal socialią individo koncepciją žmogus suvokiamas kaip socialinės sąveikos produktas. Prasmę suteikia ne tik individas, bet ir individo sąveika akis į akį susidūrus su kitais. Abipusis žinojimas leidžia abipusiai dalyvauti konstruojant socialinę realybę.

Harmonas teigia, kad aktyvumo ir socialumo asmenybės koncepcija reikalauja naujos norminės bazės atskaitingumui viešosiose organizacijose. Laikydamasis nuostatos, kad viešasis administravimas pasižymi tuo, jog „priima ir įteisina sprendimus viešosiose organizacijose“, Harmonas teigia, kad viešojo administravimo teorija turi imtis santykio tarp esmės ir proceso, tarp individualių ir kolektyvinių vertybių (p. 5). Sekdamas kitais proceso teoretikais Harmonas tvirtina, kad žmogaus veiksmo vertė glūdi pačiame veiksme, o ne tuo veiksmu pasiektame rezultate. Pavyzdžiui, tokių dalykų, kaip teisingumas ir laisvė, įvertinimą gali nulemti ne konkretus medžiaginis rezultatas, bet tai, kokiu mastu laikomasi demokratinių procedūrų, t.y. kiek tos procedūros yra atviros ir kiek jose dalyvauja piliečių. Dar konkrečiau, Harmonas sutinka, kad tai, ką mes laikome medžiaginiais rezultatais, dažnai tėra objektyvizacijos, atsirandančios iš žmonių susitarimo dėl tų rezultatų faktiškumo. Proceso kokybė savo ruožtu priklauso nuo to, „kiek problema apibrėžiama dalyvaujant ir suprantant, kiek sukurta abipusio pasitikėjimo, kiek sprendimai priimami be prievartos ar kieno nors vyravimo“ (p. 102). (Atkreipkime dėmesį, kad šis požiūris

visiškai skiriasi nuo racionaliojo modelio, pagal kurį procesai tėra instrumentai konkretiems tikslams pasiekti.)

Be to, būtina atsižvelgti į santykį tarp individualios sąveikos ir didesnių kolektyvinių vertybių. Harmonas teigia, kad abipusiškumo, arba bendrumo, sąvokos yra pagrindinės norminės prielaidos, kurios valdo tiesioginius santykius. Jo nuomone, santykiuose, kuriems būdingas abipusiškumas, individai atsižvelgia į kitų norus ir yra atviri kitų poveikiui. Eidamas nuo tiesioginio bendravimo (akis į akį) prie didesnių socialinių sistemų Harmonas tvirtina, kad būtina sukurti paralelinę norminę teoriją. „Socialinio teisingumo teorija yra logiška abipusiškumo, taikomo socialiniams kolektyviškumams, tąsa, ir todėl turi būti laikoma normine nuostata (prielaida), glūdinčia po „sudėtiniais" sprendimais dėl politikos, priimamais ir įgyvendinamais viešosios organizacijos" (p. 84). Iš esmės laikydamasis Rawlso teisingumo sąvokos, Harmonas mano, kad teisingumas yra natūrali mūsų aktyvios socialios prigimties atauga. Pagrindinis klausimas, kuris kyla, yra „sustiprinti natūralius saitus tarp žmonių, kad būtų skatinama tokia socialinė tvarka, kuri leistų, o ne vyraudama ribotų, individualios laisvės ir socialinio bendradarbiavimo aktus (p. 83).

ADMINISTRACINĖS ATSAKOMYBĖS PERFORMULAVIMAS

Šis klausimas nukreipia į klasikinės administracinės atsakomybės sąvokos kritiką ir performulavimą, t.y. kad viešųjų institucijų atskaitingumas palaikomas institucijų veiksmų ir įstatymų leidybos ketinimų atitikimu. Šiam požiūriui būdingas instrumentinis priemonių ir tikslų santykis, o administracinių institucijų veikla ribojama valdančiosios institucijos pageidavimais. Moraliniai įsipareigojimai glūdi kažkur anapus individo ir įdiegiami įvairiais apribojimais – arba iš šalies primetamu įstatymu ar teisės norma, arba įgytu administravimo profesionalų. Prieštaraudamas šiam požiūriui Harmonas tvirtina, kad aktyvi ir sociali asmenybės prigimtis suponuoja alternatyvų atsakingo administracinio veiksmo modelį, tai yra asmeninę atsakomybę. „Asmeninė atsakomybė reiškia, kad veikėjai

yra agentai, turintys nešti pagrindinę atsakomybės už savo veiksmus naštą, o ne kaltinti kitus arba atsakomybę perkelti kitiems žmonėms arba išorinėms „teisingumo" normoms (p. 125).

Tačiau šis požiūris nereiškia, kad atskiri administratoriai turėtų turėti visišką veiksmų laisvę. Kadangi administracinis veiksmas neišvengiamai yra sąveika, asmeninė atsakomybė yra ir socialinė atsakomybė, todėl, Harmono nuomone, individai turi vadovautis bendruomenės interesais ir savo nuožiūra. Tačiau toks požiūris vėl sukuria painiavą tarp asmenybės ir visuomenės, t.y. atsiranda galimybė, kad socialiniai lūkesčiai ims valdyti asmeninę atsakomybę, o ne asmeninė atsakomybė bus socialinės atsakomybės pagrindas. Dar daugiau, atsiranda praktiškumo klausimų. Kai kuriais (tikriausiai daugeliu) atvejais labai sunku rasti suderintų apibrėžimų, taigi ir vykdyti asmeninę atsakomybę. Harmonas teigia, kad dėl šios priežasties ekstremaliais atvejais vis dar reikia atskaitingumo mechanizmų. Išlieka kontingentinio vertybės modelio įspūdis, t.y. administracinių veiksmų pagrindas turėtų būti asmeninė atsakomybė, ribojama abipusio supratimo. Tai įmanoma tik retai, todėl daugeliu atvejų reikia laikytis tradicinių atskaitingumo mechanizmų. (Panaši painiava atsiranda ir Harmonui tvirtinant, kad „organizacijos struktūrose neturi būti viršininko ir pavaldinio santykių", tačiau jis neatmeta hierarchinio atskaitingumo sistemų, kurias gina dėl to, kad dirbti be hierarchijos sunku praktiškai [p. 103, 107].) Bet kuriuo atveju Harmonas įžiūri įtampą tarp atskaitingumo ir veiksmų laisvės, ir todėl nuolat reikia derėtis dėl „prasmės". (Šis teiginys kartojamas vėlesnėje Harmono knygoje „Atsakomybė kaip paradoksas" (*Responsibility as Paradox*), kurioje jis tvirtina, jog atsakomybė neišvengiamai yra paradoksali, kadangi joje glūdi dvi priešingos idėjos: moralinė nuostata – individo asmeninis atsakomybės jausmas, ir institucinės valdžios atskaitingumas.)

Žinoma, galima klausti, ar priėmus administratoriaus asmeninį požiūrį į pasaulį lieka galimybė tą požiūrį kritiškai vertinti. Atrodo, Harmonas sutinka, kad individus galima įkalbėti pritarti klaidingoms ideologijoms, ypač jei jie leidžiasi būti valdomi kitų, kurie primeta jiems realybės pojūtį. Jei tai yra tiesa, jau pats administratoriaus požiūrio priėmimas nuslepia šališkumą,

ideologiją, kuri yra tame požiūryje. Ir jeigu tas požiūris varžo individo laisvę bei kūrybiškumą, jį reikia kritikuoti. Čia fenomenologija grindžiamas požiūris atrodo ribotas. Galiausiai Harmono pritarimas fenomenologija grindžiamai epistemologijai pakerta jo argumentus už kritiškesnę administracinio gyvenimo perspektyvą. Kad atsirastų tokia perspektyva, reikia žengti dar žingsnį ir analizuoti tai, kas vadinama kritine viešųjų organizacijų teorija.

KRITINĖ SOCIALINĖ TEORIJA

Kritinė perspektyva pripažįsta tam tikrą įtampą tarp mūsų siekių ir apribojimų, kuriuos mums primeta socialinės sąlygos, netgi tokių apribojimų, apie kuriuos beveik nežinome. Teorijos paskirtis yra atskleisti šiuos prieštaravimus ir taip leisti mums siekti savo laisvės. „Kritinį mąstymą šiandien motyvuoja pastangos įveikti įtampą ir panaikinti priešpriešą tarp individo tikslingumo, spontaniškumo, racionalumo ir tų su darbo procesu susijusių santykių, kuriais grindžiama visuomenė. Kritinė mintis žmogų suvokia konfliktuojantį su pačiu savimi, kol nepanaikinamas šis priešiškumas“ (*Horkheimer*, 1972, p. 210). Šis atradimas suteikia emancipacijos galimybę, todėl jis neišvengiamai yra susijęs su individo veiksmais siekiant tikrųjų poreikių ir troškimų.

Kritinę perspektyvą yra išdėstę daugelis ryškiausių mokslininkų, ypač Jurgenas Habermasas (*Jurgen Habermas*), kuris bandė išsamiausiai ir naujai išdėstyti kritinę poziciją (žr. *Habermas*, 1970, 1974a, 1974b, 1975, 1979, t.p. *Bernstein*, 1976, ir *McCartney*, 1978). Aptardami Habermaso ir kitų teoretikų darbus, apsvarstysime įvairius kritinio požiūrio aspektus, ypač susijusius su viešosiomis organizacijomis. Konkrečiai analizuosime: 1) instrumentinio proto kritiką; 2) politinio gyvenimo scientizavimą ir viešosios sferos sumažinimą; 3) ryšį tarp žinojimo, efektyvaus bendravimo ir žmogiškųjų interesų.

INSTRUMENTINIO PROTO KRITIKA

Frankfurto mokyklos, trečiojo dešimtmečio pradžioje įsteigto instituto visuomenės kritinei teorijai tirti nariai bandė atskleisti socialinio vyravimo šiuolaikiniame gyvenime šaknis, atverdami kelią tolesnei laisvės realizacijai protu. Tačiau šiame kelyje jiems iš karto buvo mestas iššūkis pačiam protui, tiksliau, socialinio racionalumo pagrindo performulavimui (*Jay*, 1973). Mokyklos intelektualinis ir administracinis vadovas Maxas Horkheimeris *(Max Horkheimer)* šį klausimą aptaria priešpriešindamas du protavimo metodus. Jis teigia, kad daugelis didžiųjų filosofinių sistemų protą laiko objektyviai gamtoje egzistuojančiu principu, kuriuo galima patikrinti veiksmų pagrįstumą. Šia prasme protas vadovauja socialiniam pasirinkimui ir kalba teisingumo bei laisvės, prievartos ir priespaudos kalba. Kaip priešpriešą šiam racionalumo metodui Horkheimeris (1974, p. 18) nurodo instrumentiškesnę formą, kuriai rūpi priimtiniausios (t.y. „efektyviausios") priemonės nustatytam tikslui pasiekti.

Herbertas Marcuse'as (*Herbert Marcuse*, 1968), kritikuodamas Weberį, nurodo šiuolaikinių proto aiškinimų ribotumus. Konkrečiai jis nurodo, kad Weberio racionalumo sąvoka, kiek ji yra susijusi su būdais sukurti priemones iš anksto numatytiems tikslams siekti, ne tik išstumia iš aptarimo įvairius socialinius interesus, kuriuos tenkina tariamai racionalios institucijos, bet ir nustato techninės kontrolės modelius – „metodiškos, mokslinės, apskaičiuotos, apskaičiuojančios kontrolės" (p. 223–224). Kadangi egzistuojantys technologiniai metodai reiškia vyravimą, Weberio racionalizavimo sąvoka tampa ne kritinė, bet apologetiška ta prasme, kad veiksmus galima pagrįsti jų indėliu į techniškai racionalų veiksmą (p. 214–215). Vietoje pagrįstos kontempliacijos ir informuotos veiklos turime pasitenkinti ribota užduotimi rasti sprendimus egzistuojančios socialinės mašinos projektavimo problemoms.

Habermasas tęsia Marcuse'o pradėtą Weberio kritiką ir nagrinėja alternatyvas, kurias galima būtų siūlyti visuomenės racionalizacijai didinti. Abu sutinka, kad Weberio priklausomybė nuo techninio racionalumo apibrėžimo galiausiai leidžia ideologiškai

pateisinti vis didėjantį vyravimą, tačiau dar labiau juos domina tai, kad Weberis tokį rezultatą laiko neišvengiamu. Jie tvirtina, kad yra priešingai: galima sukurti alternatyvų scenarijų, kadangi žmonių institucijos yra socialios konstrukcijos, ir sąmoningu pasirinkimu bei efektyviais veiksmais jas galima perkonstruoti. Marcuse'as mato galimybių pagal naujus mokslo ir technologijos metodus, siūlančius kitokį žmogaus ir gamtos ryšį, pakeisti Weberio aprašytąsias vyravimo sąlygas, o Habermasas (1970, sk. 6) teigia, kad mokslas ir technika, kaip jie apibrėžiami moderniajame pasaulyje, yra neišvengiamai susiję su tikslinga racionalia veikla. Habermasas siūlo alternatyviai veiksmo struktūrai (simbolinės arba komunikacinės sąveikos) sugrąžinti jos tikrąjį statusą.

„Tikslingas racionalus veiksmas" Habermasui reiškia darbą, kuris yra instrumentinis veiksmas siekiamo tikslo atžvilgiu. Dėmesys tikslingam racionaliam veiksmui yra metodas, priemonių ir tikslų problemos sprendimas. Antra vertus, terminu „sąveika" Habermasas (1970, p. 92) vadina kūrimą visuomenės norminės struktūros, kurioje būtų vadovaujamasi „įpareigojančiomis konsensualiomis normonis..., kurias tarpusavyje veikiantys subjektai turi suprasti ir pripažinti". Todėl pagal tai, ar vyrauja tikslinga racionali veikla, ar tarpusavio sąveika, galima atskirti socialines sistemas.

Habermasas teigia, kad Weberio aprašytajam racionalizacija grindžiamam perėjimui iš tradicinės į moderniąją kapitalistinę visuomenę būdingas įteisinantis socialinio pagrindo poslinkis. Tradicinėse visuomenėse tikslingos racionalios veiklos sritis yra taip įsišaknijusi norminėje visuomenės struktūroje, kad beveik nekelia grėsmės kultūrinėms tradicijoms. Naujose kapitalistinėse visuomenėse pirmą kartą atsirado nuolatinio ekonominio augimo garantija, todėl savarankiška tampa ir tikslingos racionalios veiklos sritis. „Taip tradicinės visuomenės tampa vis labiau pavaldžios instrumentinio, arba strateginio, racionalumo sąlygoms: darbo ir prekybos organizavimui, transportavimo, informacijos, komunikacijos sistemoms, privatinės teisės institucijoms ir valstybės biurokratijai, pradedant nuo finansinės administracijos" (*Habermas*, 1970, p. 98). Kyla pavojus, jog simbolinės ir komunikacinės sąveikos sritis galiausiai išnyks atsirandančioje tikslingoje racionalioje veikloje.

VALSTYBINĖS SFEROS SUSIAURINIMAS

Toks reiškinys būtų svarbus politinei sistemai. Viename iš ankstyvųjų straipsnių Habermasas (1974b) aprašo „valstybinę sferą" kaip areną, kurioje įvairūs visuomenės interesai įsilieja į diskusiją dėl norminės darbotvarkės visuomenei nustatymo (t.p. žr. *Pranger*, 1968). Pastaruoju metu valstybinė sfera buvo labai susiaurinta – buvo išsakomi tik verslo ar darbo jėgos hierarchinės vyresnybės, taip pat profesijų atstovų interesai, kuriems tarpininkavo ir kuriuos administravo žiniasklaida. Toks valstybinės sferos apribojimas atitinka politinės galios sugretinimą su racionaliais tiksliniais ketinimais. Tokiomis sąlygomis jau nereikalaujama, kad politika rūpintųsi normine visuomenės struktūra, visuomenės ir „gero gyvenimo" santykiu bei panašiais dalykais. Nuo šiol šie interesai paklūsta naujiems politikos uždaviniams: apsaugoti privačią kapitalo urbanizacijos formą, paspartinti ekonomikos augimą, masių lojalumą susieti su naujomis sąlygomis. Pagal šį naują aiškinimą politika orientuojama į rizikos ir disfunkcijų, susijusių su kapitalo produkcija, pašalinimą. „Valdžios veikla ribojama administraciškai išsprendžiamais techniniais klausimais, taigi praktiniai klausimai, matyt, išgaruoja" (*Habermas*, 1970, p. 103). (Šiame kontekste yra ne vien pragmatiški klausimai, bet ir praktiniai, t.y. tokie, kuriais vadovaujamasi socialinėje praktikoje.)

Be abejonės, vis didesnis vyriausybės įsitraukimas į techninių problemų sprendimą turi ypatingą reikšmę demokratinio pilietiškumo sąvokoms, kadangi techninių problemų sprendimui nereikia viešo svarstymo, tiesą sakant, masių dalyvavimas gali būti nefunkcionalus. Taigi visuomeninės sferos sumažinimo rezultatas – bendra piliečių depolitizacija. Jie jau nebepadeda pasirinkti socialinių krypčių, tik kartais padeda rinktis iš alternatyvių personalo grupių, kurių funkcija yra efektyviai tvarkyti problemas, trukdančias socialinės ir ekonominės sistemos veiklai. Kaip nurodo Marcuse'as, visa tai paaiškina mokslinis ir techninis progresas, ir atrodo priimtinesnis pažadėjus visiems didinti prekių ir paslaugų gausą. Svarbiausia, kaip mano Habermasas (1970, p. 105), „šios ideologijos vienintelis laimėjimas – atitraukti visuomenės savimo-

nę nuo komunikacinės veiklos ir simbolinės sąveikos koncepcijų, kaip atskaitos sistemos, ir pakeisti ją moksliniu modeliu". Rezultatas yra naujas sąmoningumas, kuris pasaulį suvokia metodikos sąvokomis.

NENUTRAUKIAMO BENDRAVIMO ATKŪRIMAS

Kritinis požiūris atkuria ryšį tarp teorijos ir praktikos, kurį buvo nutraukusi tradicinė teorija. Habermasas (1970, p. 274–300) šį procesą iliustruoja Freudo psichoanalizės, kaip kritinės disciplinos, nagrinėjimu. Jis aiškina slopinimą, pagrindinę psichoanalizės koncepciją, kaip kalbos privatizavimą, ir kai kurių visuomeninio bendravimo simbolių atitraukimą į tokią vietą, kur jie tampa neprieinami, tačiau tebedaro įtaką mūsų *ego*. Atsiradusi galių kova, arba trukdymas iš vidaus, veikia individą, tačiau tų poveikio būdų jis nesuvokia. Analizės uždavinys – atkūrus paslėptą paciento gyvenimo istorijos dalį atkurti efektyvų tarpasmeninį bendravimą. Šis rezultatas pasiekiamas asmeninio proceso metu, kurio tikslas – rasti savąjį aš, o šios interpretacijos teisingumą gali patvirtinti tik pats pacientas. Tokiu būdu tyrimas ir autonomija tampa vienove: „Savirefleksijoje žinojimas vardan žinojimo ir suinteresuotumas autonomija bei atsakomybe sutampa" (p. 314). Ir kalbėdamas apie individą, ir apie visuomenę, Habermasas teigia, kad esmė yra atkurti bendravimą.

Kritinės, apibendrintos savirefleksijos proceso metu galima atkurti teorijos ir praktikos artimumą, kurio reikia apšviestiems žmogaus veiksmams, t.y. praktikai.

Tikrai racionalus veiksmas įmanomas tik pašalinus bendravimo apribojimus, įskaitant ir tuos, kurie iškreipia mūsų pastangas pasiekti sutarimą, t.y. pašalinti vyravimą. Kai bendravimo modeliai yra asimetriški, tai yra, kai viena iš bendraujančių šalių gali valdyti kitą, neišvengiamai atsiranda tiek visuomeninio, tiek individo gy-

venimo iškraipymų. Šiuos iškraipymus būtina atskleisti dar iki emancipacijos proceso. „Viešas, nevaržomas aptarimas, kuriame nėra vyravimo, kuriame nereikia veiksmus orientuojančių principų ir normų,.. toks bendravimas visuose politinių ir repolitizuotų sprendimų priėmimo procesų lygmenyse yra vienintelis mediumas, kuriame įmanomas kas nors panašaus į „racionalizavimą" (1979, p. 118–119). Apibendrintos, kritinės savirefleksijos procese mes galime atkurti teorijos ir praktikos artimumą, kurio reikia apšviestiems žmogaus veiksmams, t.y. praktikai.

LINK KRITINĖS VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ ANALIZĖS

Nedaug buvo išsamių bandymų kritinę analizę taikyti viešųjų organizacijų mokslui (žr. *David,* 1996, *Forester,* 1989 ir *Hummel,* 1987), tačiau kai kurie klausimai, keliami kritinės teorijos literatūroje, rodo, kad tokių pastangų būta (pvz., žr. *Burrell* ir *Morgan,* 1979). Habermasas, kaip ir Weberis, techninio racionalumo veikimą iliustruoja valstybės biurokratija, kadangi valstybės administravimo tema įkūnija dėmesį metodikai ir efektyvumui, kuris vis labiau įsigali visuomenėje. Kartu, kaip pabrėžė kritikos teoretikai ir kiti, valstybės biurokratijoje koncentruojama vis daugiau socialinės galios ir veiksmų laisvės. Šių srovių susiliejimas, t.y. vis daugiau galios atiduodama iš esmės techniniams interesams, lygus menamam valstybinės biurokratijos vaidmens pervardijimui ir kelia svarbių klausimų, į kuriuos atsakinėti galima ir iš kritinės perspektyvos.

Tuo metu, kai visuomenė aiškiai nesupranta biurokratų ketinimų ir netgi vertina juos įtariai, yra pakankamai pagrindo susirūpinti valstybės tarnybos teisėtumu. Šiandien jau pats valstybės pareigūnų buvimas vieniems kelia nepasitikėjimą, o kitiems – atvirą priešiškumą, ir tokia padėtis rodo, kad biurokratų ir visuomenės interesai nevisiškai sutampa. Tačiau tikriausiai egzistuojantis interesų prieštaringumo pagrindas yra sistemingai iškreiptas įvairių šalių bendravimas. Tokiomis aplinkybėmis naudinga būtų pradėti

analizuoti komunikacijos ribotumus, būtent tai ir skatina daryti kritinė teorija.

Kaip nurodyta mano darbe (1981, p. 628–635), kritinė viešųjų organizacijų teorija nagrinėtų techninį biurokratinio vyravimo pagrindą ir šios padėties ideologinį pagrįstumą bei keltų klausimą, kaip valstybinės biurokratijos nariai ir klientai geriau suvoktų dėl to atsirandančius savo veiksmų ribotumus, ir sukurtų naujų administracinės praktikos metodų. Toks požiūris į viešąsias organizacijas pirmiausia kurtų viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo sampratą vertybių pagrindu, jei tokius klausimus analizuotų platesniame istoriniame ir norminiame kontekste, kur jiems ir dera būti. Be to, kritinis požiūris reikalautų išryškinti biurokratinės teorijos ir praktikos aspektus, ribojančius individo indėlį į valdymo procesą ir jo pripažinimą. Priešingai dabartiniams ribotiems santykiams biurokratijos viduje ir už jos ribų esančiųjų nuasmeninimui, kritinis požiūris suvoktų esminę jungtį tarp asmeninės ir visuomeninės savireflekcijos ir asmens bei visuomenės tobulėjimo (įskaitant ir vadinamąjį organizacinį mokymąsi) (žr. *Argyris* ir *Schon*, 1978).

Priešingai vyraujančios krypties darbuose apie viešąsias organizacijas akcentuojamai tvarkai ir reguliavimui, kritinis požiūris pabrėžtų galios ir priklausomybės sąlygas, būdingas šiuolaikiniam organizacijų gyvenimui, ir dideles konflikto bei netvarkos galimybes, sukuriamas šių sąlygų. Toks požiūris mums leistų dialektiškai permąstyti organizacinių pokyčių temą, kaip kovojančių jėgų, veikiančių lingvistiniame kontekste, pasekmę, ir dinamiškiau leistų suvokti organizacijų gyvenimą. Be to, toks požiūris atskleistų kai kuriuos prieštaravimus, esančius hierarchinėje sistemoje. Įvardydama būdus, kaip dabartiniai galios ir priklausomybės santykiai sukuria susvetimėjimą ir atsiskyrimą, kritinė viešųjų organizacijų teorija siūlytų tiesiogiai gerinti organizacijų gyvenimo kokybę (žr. *Denhardt*, 1981a, Ch.6).

Vienas tokios analizės būdų – tai sutelkti dėmesį į ydingus bendravimo modelius, dabar būdingus vidiniams ir išoriniams viešųjų organizacijų santykiams. Hierarchiniai vadovų ir pavaldinių, biurokratų ir klientų santykiai akivaizdžiai riboja aptarimų, kuriuose visos bendraujančios šalys būtų laikomos lygiomis, galimybes. Tų

lingvistinių modelių, dabar ribojančių mūsų sąveiką, analizė ir pertvarkymas galėtų išlaisvinti anksčiau nuslopintų vertybių raišką.

Pavyzdžiui, įsivaizduokime alternatyvų vadovavimo stilių, kurio tikslas – ne kontroliuoti, bet padėti individams (nariams arba klientams) rasti savo pačių tobulėjimo poreikius ir jų siekti, netgi pripažįstant, kad kartais jie gali nesutapti su vyraujančiomis biurokratijos vertybėmis. (Jei darysime prielaidą, kad biurokratija ir visuomenės vyraujančios vertybės yra tos pačios, toks požiūris gali būti problemiškas, tačiau biurokratija gyvena savo gyvenimą ir turi savo vertybių, todėl turime pagrindo abejoti organizacinių ir visuomenės vertybių atitikimu.) Brianas Fay (*Brian Fay*, 1977a, p. 206) „mokomuoju" tyrimo metodu pavadino tai, jog „slopinančios ir erzinančios socialinės sąlygos iš dalies egzistuoja todėl, kad žmonės sistemingai nežino savo poreikių ir savo socialinių santykių pobūdžio". Jo mokomoji perspektyva bando padėti žmonėms nustatyti savo tikruosius poreikius ir socialines sąlygas, trukdančias juos įgyvendinti. Savireflekcija žmonės gali suprasti iškreiptas sąlygas, kuriomis jie gyvena, ir tai padėtų jiems bandyti jas keisti. Panašiai mokomasis vadovavimo stilius bandytų padėti individams atrasti ir siekti patenkinti savo poreikius bei interesus; tokia padėtis atvertų didesnes erdves bendradarbiavimui ir dialogui tarp organizacijos narių.

Tie patys samprotavimai tikriausiai dar labiau tiktų biurokratų ir klientų santykiams. Dialektiškas šių santykių supratimas nurodytų būdą, kaip biurokratijos nariai galėtų valdyti savo klientus, priversti juos paklusti sustabarėjusiai ir nuasmenintai tvarkai, ir kooptacija bei kitokiomis priemonėmis riboti klientų indėlį į institucijų veiklą. (Kritinis požiūris, žinoma, pripažintų, kad tai nebūtinai vyksta dėl atskirų biurokratų piktų kėslų, tačiau gali vykti dėl struktūrinių trūkumų.) Kaip piliečiai, tokie klientai yra ir vyriausybinių paslaugų teikėjai, ir vartotojai.

Teikti pirmenybę visų šalių, t.y. ir biurokratų, ir piliečių tobulėjimo reikmėms, vadinasi, patvirtinti pasiryžimą visų rūšių socialinių santykių demokratizacijai ir sutelkti dėmesį į tuos iškraipymus, kurie tikrųjų individų reikmių raiškai trukdė organizuotais socialiniais ir politiniais veiksmais. Amžiuje, kai valstybinė sfera paversta konkurencijos tarp grupinių interesų lauku, vidinis šių grupių de-

mokratizavimas, įskaitant valstybinę biurokratiją, suteikia vieną galimą būdą, kaip išsaugoti ištikimybę demokratiniams procesams. Be to, demokratizuotos struktūros atstovautų kur kas didesnėms, negu dabar dalyvaujančios visuomeniniame dialoge, piliečių dalies interesams ir vertybėms, ir taip kurtų santykį tarp tikslinės racionalios veiklos ir komunikacinės sąveikos. Tokiomis sąlygomis valstybinė biurokratija gali tapti pagrindine visuomenės savirefleksijos ir kritikos priemone.

POSTMODERNIZMAS IR DISKURSO TEORIJA

Pastaruoju metu kai kurie žymūs viešojo administravimo teoretikai, sekdami kolegų iš kitų disciplinų (nuo meno ir architektūros iki sociologijos ir filosofijos) pavyzdžiu, laikosi postmodernizmo idėjos. Akivaizdu, kad postmodernizmo terminas reiškia reakciją prieš modernizmą, kuris gali būti kelių šimtmečių senumo. Tačiau kai kam modernizmas gali reikšti kur kas daugiau, įskaitant ne tik modernizmo kritiką, bet ir bent užuominą apie socialinės mąstysenos ateitį. Postmodernizmo svarba įvairių sluoksnių įvairiems žmonėms yra skirtinga, todėl ją sunku apibrėžti. Be to, savo sunkiai suprantamų koncepcijų ir idėjų raiškai postmodernizmo sekėjai pasirinko ypatingą kalbą, kuri kartais atrodo tarsi kalbos parodija.

Jeigu postmodernizmo prasmės ir siekiai turi bendrą vardiklį, tikriausiai tai idėja, kad individai ir visuomenės prarado savo gebėjimą atstovauti „tikrumui". Tai yra, kad ir apie ką kalbėtume – estetiką, moralę, epistemologiją ar politiką – atrodo, kad nesam tikri dėl savo aptarimo ar diskusijos pagrindo. Senieji terminai, kuriais pasikliaudavome nustatydami realybę, atrodo, jau pasenę. Iš tiesų, juose galima rasti esminių trūkumų, kurie atspindi faktą, jog jie yra konkrečių socialinių, kultūrinių ir istorinių erų, kuriose buvo sudaryti, produktas. Bendrais bruožais galima teigti, kad postmodernistai laikosi idėjos, jog kalba ne atspindi, o sudaro pasaulį. Tokiu atveju pažinimas, grindžiamas kalba, visada

priklauso nuo istorinių aplinkybių ir specifinės aplinkos, kurioje jis atsiranda.

Postmodernistai ypač kritikuoja pastarojo meto tendenciją, kur simboliai pakeičia tai, kam jie atstovauja, ir patys tampa svarbiausia pasikeitimo mintimis ir idėjomis valiuta. Taip žodžiai ir „ženklai", arba „žymekliai", vis rečiau žymi ką nors tvirto ar ilgalaikio. Jie atitraukiami nuo tikrųjų referentų (šią tendenciją postmodernistai vadina „epifenomenalizmu") ir kraunami vieni ant kitų (šį procesą postmodernistai vadina „savireferencija"). Pavyzdžiui, modernioji reklama kuria simbolines visatas, kuriose automobiliai parduodami pagal jų „seksualumą", o alų pardavinėja varlės ir driežai. Visais atvejais konkreti simbolinių prielaidų sistema suformuoja uždarą ir siaurą pokalbį, kurio didžioji dalis yra „vienos krypties": kalbėtojo – klausytojui. Jame gali dalyvauti tik suprantantieji konkrečius sukurtus „kultūrinius įvaizdžius", ir netgi tokiu atveju maža vilties, kad įvyks prasmingas aptarimas ar dialogas.

Postmodernistiška reakcija į šią tendenciją yra suardyti ir „iškonstruoti" tuos trūkumus, kurie glūdi kiekvienos socialinės, kultūrinės ar politinės krypties centre, arba motyvuotai nagrinėjant klaidingesnes esmines prielaidas, arba tiesiog išjuokiant ar paniekinant. Sakoma, kad ir vienu, ir kitu atveju pasiektas rezultatas bus tas pats – atskleis klaidingumą to, kas atrodo tiesa. Tam tikra prasme postmodernistai atrodo teigią, kad viskas yra klaidinga, bent jau ta prasme, kad nieko negalima įrodyti esant tikra. Bet kuriai situacijai, bet kuriam pasakymui yra daugybė paaiškinimų. Kadangi kalba niekada negalima išreikšti to, ką iš tiesų nori pasakyti, nėra ir būdų nustatyti tiesai ar klaidingumui. „Modernumas... atspindi visišką tikėjimą, kad pagrįsta kalba galima aprėpti pasaulį. Jis... atspindi optimizmą, kuris pretenduoja į visiško supratimo galimybę. Postmodernistai pasmerktų šį tikėjimą, šį optimizmą, šią pretenziją valdyti" (*Farmer*, 1955, p. 47). Iš modernistinės perspektyvos šie platūs aiškinimai yra transcendentinės ir universalios tiesos, sudarančios civilizacijos pagrindą ir suteikiančios jam teisėtumo; tie aiškinimai naująjį pasaulį padaro suprantamą. Pavyzdžiai galėtų būti: marksizmo dialektinis materializmas, psichoanalizės teorijos slopinimo teorija, Weberio mokyklos hierarchinės biurokratijos sąvoka, mokslo filosofijos loginis pozityvizmas ir socialinių mokslų sistemų

teorija. Postmodernistai abejoja visais šiais aiškinimais. Postmodernizmas neigia visaapimančius aiškinimus, kurie vadinami įvairiai: „metadiskursais", „metapasakojimais", ir meta iššūkį jų vartojimui, vadinamam „fundacionizmu".

Žymiausias postmodernizmo autorius Francois Lyotard'as (cituojamas *Fox* ir *Miller*, 1995, p. 44) rašo: „Vartosiu terminą *modernus* bet kokiam mokslui apibūdinti, kuris įteisina save nuoroda į metadiskursą... vadinasi, atvirai pretenduoja į kokį nors didingą pasakojimą." Postmodernizmas skeptiškai vertina visus tokius „metapasakojimus", nes gali įrodyti, kad jie turi esminių trūkumų, dažniausiai glūdinčių tame, kaip neišvengiamai neteisingai jie atspindi pasaulį pasirinkę kokią nors perspektyvą ar „kalbą". (Atkreipkite dėmesį į tai, kad pagal keistą judėjimo ratu dėsnį, postmodernistai netgi atmeta tokius globalinius pareiškimus, kaip savo pačių „Negali būti globalinių pareiškimų".)

Todėl postmodernistų vaizduotėje funkcionali architektūra užleidžia vietą eklektiškesnėms formoms, siekiančioms aprėpti chaosą ir šiuolaikinio gyvenimo susvetimėjimą; loginis pozityvizmas užleidžia vietą radikaliajam interpretyvizmui arba, dar geriau, metodologiniam anarchizmui; hierarchinė biurokratija užleidžia vietą adhocratijai, devoliucijai, diskursui, o etikos „įstatymai" užleidžia vietą situacinei etikai. Foxo ir Millerio priešpriešinami modernizmas ir postmodernizmas išreiškia šiuos skirtumus: integraciją prieš dezintegraciją, centralizaciją prieš decentralizaciją, totalizaciją prieš fragmentaciją, metapasakojimus prieš skirtingus tekstus, vienijimo impulsą prieš hiperpliuralizmą, universalizmą prieš reliatyvizmą (*Fox* ir *Miller*, p. 45; žr. t.p. *Miller* ir *Fox*, 1997).

Politikos pasaulyje viešpatauja simbolinė politika, o situacijų atkūrimas ir reginiai žiniasklaidoje pakeičia politinius debatus ir svarstymus. Šis amžius yra kandžiojimosi... ir negatyvių kampanijų amžius. Viešosios politikos pokalbį pakeitė nenuoširdūs, dėmesį užvaldantys simboliniai vaizdiniai, kuriuos postmodernistai vadina „hiperrealybe" – terminu, vartojamu pasakyti, kad „ženklai ir žodžiai vis labiau tolsta nuo autentiškesnių diskurso bendruomenių" (*Fox* ir *Miller*, p. 7). Be to, žodžiai ir simboliai tampa nuorodomis į save, ir turi prasmę tik siaurame kontekste ir tik tiems, kurie supranta tą specifinį kontekstą. Taigi politinį diskursą keičia vienos

krypties žiniasklaidos kampanijos ir kažkokia šaukštu penima nerealybė, filmo „Vizginti šunį“ (*Wag the Dog*) esmė. (Filmas greitai tapo politinių debatų dalimi, kadangi atrodė pernelyg arti realybės, o gal realybės variantas, pernelyg arti fantazijos. Tačiau tai ir yra esmė.)

Plačiąja socialine prasme tai, kas žmonėms bendra, dažniausiai yra simboliška ir efemeriška, nors mažesnėse grupėse – tarp kaimynų, bendruomenėje – galima pasiekti sutarimo ir dermės. Nors mums bendra yra „žiniasklaidos įdiegta sąmoningumo hiperrealybė“ (*Fox* ir *Miller*, p. 43), postmodernistai teigia, kad sutarimas ir supratimas mažose grupėse yra įmanomas (šią tendenciją jie vadina neotribalizmu). Jeigu ženklai ir simboliai, kurių dėka visuomenė susikalba, tampa nuorodomis į save ir epifenomenaliais, turėtume manyti, kad įvairios subkultūros privalo kalbėti viena po kitos (pasak postmodernistų, jų „kalbos žaidimai“ yra „nebendramačiai“). Dėl to postmodernistai yra linkę aukštinti tai, kas maža, neįprasta, marginalu, skirtinga. Taigi socialiniame ir politiniame pokalbyje, kaip ir kituose dalykuose, „postmodernizmas yra skirtingo grįžimas ir kerštas, nemodelinės ir neasimiliuojamos anomalijos teigimas“ (*Fox* ir *Miller*, p. 45).

Taigi naujųjų amžių eros tariamą pažangą postmodernistai vertina labai skeptiškai. Jie nurodo, kad modernistų išaukštintas faktas ir racionalumas sukėlė pasaulinius karus, paskatino įrengti koncentracijos stovyklas, išryškino genocidą, skurdą, rasizmą, industrializaciją, urbanizaciją ir daug kitų blogybių. Postmodernistų nuomone, šis sąrašas rodo modernizmo nesėkmę, ir, kas dar svarbiau, rodo moderniųjų bandymų racionaliai suvokti „tikrąjį“ pasaulį nesėkmę. Tai, kas atrodo „realu“, vis dažniau pasirodo esą priešinga – nerealu, simboliška, iliuziška ar gryna fantazija, daugeliu atvejų manipuliuojama fantazija, skirta klaidinti. Taigi viskas, kas akivaizdu, yra įtartina ir turėtų būti abejotina, ypač jei galima įrodyti, kad tai yra užvaldę vyraujančią perspektyvą, kuri išstumia tuos, kurie negali manipuliuoti moderniojo gyvenimo simbolizmu, kad gautų naudos sau. Postmodernizmas atspindi atsisakymą tuščios vilties sukurti moderniąją racionaliąją sampratą.

PRITAIKOMUMAS VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME

Postmodernistinė pozicija atrodė patraukli daugeliui viešojo administravimo mokslininkų. Čia trumpai panagrinėsime tris darbus, kurie atspindi postmodernistinę mintį šioje srityje. Charles Foxas ir Hughas Milleris (*Charles Fox* ir *Hugh Miller*) „Postmoderniajame viešajame administravime" (*Postmodern Public Administration*, 1995) teigia, kad Amerikos atstovaujamoji demokratija šiandien nėra nei atstovaujamoji, nei demokratiška. Tariamai teisėtumą suteikiančią demokratinio svarstymo funkciją pakeičia simboliai, kuriems trūksta esminių preferencijų. Tokiomis aplinkybėmis biurokratinės sistemos „iš viršaus žemyn" ėmė vyrauti politiniame procese tiek, kad tikrasis dialogas ir viešojo administravimo aptarnaujama sritis tapo išstumta, ir tos sistemos nors iš dalies teikė intelektualinę paramą šioje raidoje. Foxas ir Milleris aiškino, kad pirmas žingsnis išsivaduojant iš tokios padėties yra pripažinti, kad tokios sandaros, kaip hierarchinė biurokratija, yra sukurtos socialinių sąlygų. Tai nėra nekintama gamtos pasaulio dalis.

Foxas ir Milleris taip pat teigia, kad viešoji politika nėra objektyvių sąlygų racionalus tyrinėjimas, o veiklos krypčių nustatymo diskursas iš esmės yra politinis dalykas. „Vadinasi, ne mokslas, o metaforos. Panašybių, analogijų, strategiškai sukurtų argumentų, retorinių žingsnių konfliktas yra tai, kas lemia politiką" (p. 113). Kaip alternatyvą Foxas ir Milleris teigia, kad svarbu yra „autentiškas diskursas", kurio dėka gali vykti vieši svarstymai, kad būtų išstumtos nesąžiningos pretenzijos, tenkinančios savanaudiškus interesus, ir pretenzijos žmonių, kurie nenori dalyvauti diskurse, bei „prisiplakėlių" pretenzijos. Viešojo administratoriaus paskirtis – padėti sukurti ir palaikyti autentišką diskursą, kuriame būtų išgirstos piliečių daugumos vertybės ir į kurias būtų atkreiptas dėmesys. Požiūriai gali būti prieštaringi, o idėjos kirstis viena su kita. Tačiau forumai, sukurti laikantis įtraukimo į veiklą, dėmesingumo ir supratimo principų, suteikia galimybę dar kartą įtvirtinti demokratijos normas.

Šiek tiek kitokią poziciją užėmė Davidas Farmeris (*David Farmer*) knygoje „Viešojo administravimo kalba" (*Language of Public*

Administration, 1995). Farmeris teigia, kad modernioji viešojo administravimo teorija sukuria kalbą, kurios dėka žmonės supranta valstybinę biurokratiją, jos galimybes ir ribotumus. Kaip ir kitos kalbos, viešojo administravimo teorija atspindi prielaidų, požiūrių, baimių ir norų įvairovę, o tai parodo, kaip suprantame ir kaip praktikuojame viešąjį administravimą. Tačiau, pasak Farmerio, tradicinės viešojo administravimo teorijos, kurios indėlis į valstybės tarnybą yra svarbus, galimybės atnaujinti valstybinę biurokratiją yra ribotos. Kalbant konkrečiau, modernistinė teorija negali imtis tokių klausimų, kaip valstybinės biurokratijos atnaujinimas dėl naudos įmonei. Viešojo administravimo teorija yra paradigminis modernumo atvejis, akcentuojantis apskaičiuojantį, arba instrumentinį, racionalumą, mokslinę ir techninę priklausomybę ir hierarchinę valdžią.

Priešingai, Farmeris teigia, kad naujas mąstymas apie viešąjį administravimą ir biurokratiją gali peržengti šiuolaikinio mąstymo ribas ir atverti galimybes tobulesnei valstybės tarnybai. Konkrečiai Farmeris siūlo „reflektyvų" požiūrį atskleidžiant prielaidas, ribojančias šiandieninę viešojo administravimo teoriją. Refleksyvi interpretacija, nagrinėdama lingvistinius šios srities padarinius, siekia išvesti ir vartoti mūsų viešojo administravimo sampratą. „Tai mokslas, kuris nagrinėja prielaidas ir socialines sandaras, sudarančias tą teorinę linzę, per kurią mes matome, jis taip pat svarsto alternatyvius socialiai sukonstruotų prielaidų derinius ar derinį (tai sudaro kitą linzę), per kurį galėtume matyti. Dėmesys tenka linzei ar alternatyvioms linzėms; dėmesys kreipiamas į matymo aktą ir matymo opcijas" (*Farmer*, p. 12).

Naujas mąstymas apie viešąjį administravimą ir biurokratiją gali padėti peržengti šiuolaikinio mąstymo ribotumą ir atverti naujų galimybių tobulesnei valstybės tarnybai.

Farmeris pateikia keturis „interesus", arba dėmesio objektus, kuriais galima būtų vadovautis postmodernistiškai rekonstruojant viešojo administravimo teoriją. Pirmasis yra vaizduotė, anksčiau

laikyta estetikos pasaulio nuosavybe, tačiau dabar jos reikia kur kas plačiau. Farmeris teigia, kad terminas „imaginizacija" (nuo veiskmažodžio *imagine* – įsivaizduoti) galėtų būti lygiagretus terminui „racionalizacija", kurį aptinkame Maxo Weberio ir daugelio kitų vyraujančios srovės viešojo administravimo teoretikų darbuose. Antrasis interesas yra „dekonstrukcija"; Farmeris rekomenduoja kaip būdą nuplėšti prielaidoms, kurios sudaro modernistinę viešojo administravimo teoriją (ir jos priklausomybę nuo tokių terminų kaip hierarchija bei efektyvumas) ir kaip būdą simboliniam šiuolaikinės politikos ir šiuolaikinės biurokratijos pobūdžiui suvokti.

Trečiasis yra „deteritorializacija", kuriuo Farmeris apibūdina kodo, arba tinklelio, nuėmimą nuo mūsų sampratos; tą kodą mūsų mąstysenai uždeda mąstymo, būtent „mokslinio" mąstymo būdas. Postmodernistinis požiūris pripažintų, kad mokslas tėra vienas iš daugelio diskursų, ir taip išlaisvintų mūsų mąstymą, ieškantį naujų kūrybingų galimybių. Galiausiai ketvirta, Farmeris, pasinaudodamas terminu „kitumas" (*alterity*), tyrinėja viešojo administravimo moralės pasaulį, kuris reiškia pagrindinį rūpestį dėl to, kaip administratorius turėtų elgtis kitų atžvilgiu. Aptardamas šią idėją Farmeris galiausiai viešajame administravime skatina antiinstitucinę, arba antiadministracinę, poziciją. Iš tos pozicijos visos dabartinės vyriausybinės institucijos ir valstybinė biurokratija būtų vertinama su postmodernistiniu skepticizmu, o gal net atviru priešiškumu.

Dar viena knyga, parašyta O. C. McSwite'o (*Orion White ir Cynthia McSwain* pseudonimas), kurioje postmodernistinis požiūris taikomas administravimo teorijai, yra „Teisėtumas viešajame administravime" (*Legitimacy in Public Administration*, 1977). McSwite'as seka teisėtumo viešajame administravime pėdsakais ir ypatingą dėmesį skiria Friedricho bei Finerio diskusijai, kurią jau minėjome anksčiau, ir teigia, kad mūsų supratimą apie demokratinio atskaitingumo išsaugojimą administracinėje valstybėje griauna nesugebėjimas tiksliai apibūdinti demokratijos procesus. Negalime išspręsti teisėtumo klausimų, kadangi nežinome, kaip priversti veikti demokratiją. Kaip į kompromisą atsigręžėme į tai, ką McSwite'as vadina „proto žmonėmis", t.y. nusprendėme išsi-

rinkti protaujančius lyderius ir įgalioti juos elgtis protingai. Tačiau tai reiškia, kad proto žmonės galiausiai turi priimti savo sprendimus vieni arba, geriausiu atveju, pasikonsultavę (pvz., balsavimu). Jie veikia tam tikra prasme „uždarai", t.y. priešingai diskursui būdingam atvirumui ir bendradarbiavimui.

Laikydamasis postmodernistinės pozicijos McSwite'as daro išvadą, kad viešajame administravime arba Amerikos vyriausybėje neįvyks jokių esminių pokyčių, kol nesuprasime (1), kaip galima elgtis nesikliaujant protu, ir (2), kaip susitaikyti su buvimo kitu idėja („kitumo" klausimas). Abejodamas teoriniais šių problemų sprendimais, McSwite'as siūlo pirmąjį praktišką žingsnį – atsiverti vieni kitiems. „Alternatyva yra klausyti, būti panaudotam ir priimti kitą kaip patį save. Tai... ne tiek proto pabaiga, kiek jo transformacija... Protas, padarydamas žmones ir jų gyvenimus savo kontempliacijos objektu, atskiria mus vieną nuo kito, o žmogiškosios būties realybė yra: aš esu tu" (p. 276–277).

Postmodernistinis požiūris siūlo sudėtingą, daugiabriaunį dabartinės žmonijos būklės vertinimą, ir iš dalies dėl to jo itin sunku laikytis, tačiau jame neabejotinai yra ir pamokų viešajam administravimui. Be abejonės, skepticizmas proto vyravimo viešajame administravime atžvilgiu yra ryškesnis postmodernistinėje literatūroje nei kituose mūsų minėtuose kritikos darbuose. Be to, viešojo administravimo teoretikai, laikydamiesi postmodernistinio požiūrio, matė ryšį tarp proto (arba racionalumo) priėmimo ir į vidų nukreiptą viešąjį administravimą. Įvairiais būdais visose trijose mūsų aptartose postmodernistinėse viešojo administravimo knygose daroma panaši išvada (nors jose nurodomi ir esminiai skirtumai) – gyvenimas postmoderniajame pasaulyje gali vis labiau išryškinti mūsų priklausomybę nuo vienas kito ir dar labiau sureikšminti reikalavimą, kad valdymo modeliai būtų grindžiami nuoširdžiu ir atviru visų šalių, įskaitant piliečius ir administratorius, diskursu. Ir nors postmoderniojo viešojo administravimo teoretikai skeptiškai vertina tradicinį požiūrį į visuomenės dalyvavimą baimindamiesi, kad galima pasukti į kontroliuojamą aptarimą, o ne į autentišką diskursą, atrodo, iš esmės sutariama dėl to, jog reikia tvirtesnio viešo dialogo, kad būtų pagyvinta valstybinė biurokratija ir viešojo administravimo srityje atkurtas teisėtumo jausmas.

„Naujoji valstybės tarnyba“ įkvėpimo semiasi iš (1) demokratinės politinės teorijos (ypač iš ten, kur ji susijusi su ryšiais tarp piliečių ir piliečių su jų vyriausybe) ir (2) iš humaniškesnės tradicijos viešojo administravimo teorijoje kylančių alternatyvių požiūrių į valdymą ir organizacinį projektavimą, įskaitant fenomenologiją.

NAUJOJI VALSTYBĖS TARNYBA

Tai, ką vadinu „naująja valstybės tarnyba“, įkvėpimo semiasi iš (1) demokratinės politinės teorijos (ypač iš ten, kur ji susijusi su ryšiais tarp piliečių ir piliečių su jų valdžia) ir (2) iš humaniškesnės tradicijos viešojo administravimo teorijos srityje, įskaitant fenomenologiją, kritinę teoriją ir postmodernizmą.

PILIETYBĖ, BENDRUOMENĖ IR NAUJOJI VALSTYBĖS TARNYBA

Michaelis Sandelis (*Michael Sandel*) veikale „Demokratijos nepasitenkinimas“ (*Democracy's Discontents*) pateikia dvi Amerikos politinio gyvenimo tradicijas. Pirmoji, pasak Sandelio, naujojoje istorijoje vyraujanti tendencija santykius tarp valstybės ir piliečių apibūdina procedūrų ir teisių požiūriu. Tai yra, valdžia vykdo savo įsipareigojimus piliečiams: užtikrina, kad galiotų procedūros, garantuojančios, jog valdžia veikia pagal demokratinius principus (balsavimu, atstovavimu, deramais procesais ir kitomis priemonėmis) ir prižiūri, kad būtų saugomos individų teisės į kalbos laisvę ir privatumą. Piliečio pareiga yra išsiugdyti gebėjimą pasirinkti tuos siekius, kurie atitinka jo/jos interesus, ir gerbti kitų teisę elgtis taip pat. Šis požiūris grindžiamas savanaudiškumo filosofija, pagal kurią valdžia egzistuoja tik tam, kad suderintų specifinius

asmeninius ir kolektyvinius visuomenės interesus ir suteiktų areną savanaudiškų interesų raiškai bei pripažinimui. Be abejonės, šis požiūris akcentuoja visuomenės pasirinkimo ekonomiką ir naująjį viešąjį valdymą.

Alternatyviu demokratinio pilietiškumo požiūriu individas kur kas aktyviau dalyvauja savivaldoje. Piliečio vaidmuo yra vardan aukštesnių visuomenės interesų peržengti savanaudiškus interesus ir užimti platesnę, labiau ilgalaikę perspektyvą. Aišku, tokia demokratinio pilietiškumo interpretacija iš individo reikalauja kur kas daugiau. Be kitų dalykų, ji reikalauja „valstybės reikalų pažinimo ir priklausomumo jausmo, rūpinimosi visuma ir moralinio ryšio su bendruomene, kurios likimas sprendžiamas. Pilietis, dalyvaujantis savivaldoje, privalo turėti arba išsiugdyti tam tikrų charakterio savybių arba pilietinių dorybių“ (*Sandel*, 1996, 5–6).

Esmė yra bendros veiklos idėja, į kurią gali ir privalo būti įtraukti visi piliečiai. Ši kolektyvinė iniciatyva, dažnai vadinama visuomenės interesais, yra ne privačių interesų sankaupa, net ne „informuotų“ asmeninių interesų sugretinimas. Šis idealas pranoksta politiką, grindžiamą individo asmeniniais interesais. „Tiesą sakant, jis turi mažai bendro su mūsų privačiais interesais, kadangi yra susijęs su pasauliu, esančiu aukščiau mūsų, buvusiu čia prieš mums gimstant ir būsiančiu čia mums mirus; jį įkūnija institucijos su savo vidiniais tikslais, kurie dažnai gali nesutapti su mūsų trumpalaikiais ir privačiais interesais“ (*D'Entreves*, 1992, p. 154). Pagal šią politinę tradiciją tik tuomet piliečiai gali pereiti nuo vienišos, izoliuotos egzistencijos prie dorybingos ir visavertės, kai jie veikia atsižvelgdami į visuomenės ir platesnius bendruomenės interesus. Procesas, įnešantis indėlį bendruomenei, yra tai, kas galiausiai sukuria visavertiškumą. Mano nuomone, ši perspektyva neabejotinai suteikia tvirtą pagrindą naujajai valstybės tarnybai.

Šios idėjos aiškiai atspindimos neseniai Amerikoje atgimusiame susidomėjime bendruomenės, dar vieno naujosios valstybės tarnybos bendradarbio, idėja. Abiejų didžiųjų politinių partijų politiniai lyderiai, skirtingų stovyklų mokslininkai, labiausiai skaitomi rašytojai ir populiarūs komentatoriai ne tik sutinka, kad bendruomenė Amerikoje sunyko, bet ir pripažįsta, kad desperatiškai privalome atnaujinti bendruomenės jausmą. Nors žmonės skiriasi

savo požiūriais į tai, ar Amerikoje apskritai egzistavo bendruomenė, kodėl jos neliko, kaip ją galima būtų atgaivinti, visi sutinka, kad bendruomenė yra vertingas tikslas, kuris suburtų žmones bendriems sumanymams ir bendroms iniciatyvoms. Nepaisant didėjančios įvairovės Amerikoje, o gal kaip tik dėl jos, bendruomenė suvokiama kaip būdas vienybei ir sintezei sugrąžinti (*Bellah* et al., 1958; *Bellah* et al., 1991; *Etzioni*, 1995; *Gardner*, 1991; *Selznick*, 1992.)

Ką suprantame kaip bendruomenę? Atskiri autoriai kreipia dėmesį į skirtingus bendruomenės aspektus, tačiau Johno Gardnerio, buvusio Sveikatos, švietimo ir rūpybos sekretoriaus ir Bendro reikalo įkūrėjo darbas yra pavyzdinis savo aiškumu ir įtaigumu. Gardneris taip apibūdina bendruomenės esmę: „Geros bendruomenės nariai elgiasi vienas su kitu humaniškai, gerbia individualius skirtumus ir vertina kiekvieno asmens vientisumą. Gera bendruomenė puoselėja bendradarbiavimo ir bendrumo atmosferą. Nariai pripažįsta, kad jiems reikia vienas kito. Yra priklausomumo ir tapatumo jausmas, abipusės atsakomybės dvasia“ (*Gardner*, 1991, p. 18). Bendruomenė yra pagrįsta rūpinimusi, pasitikėjimu, komandiniu darbu, ją jungia tvirta ir efektyvi bendradarbiavimo, bendravimo ir konfliktų sprendimo sistema.

Tai, kas buvo vadinama „bendruomeniniu judėjimu“, kristalizavo mokslinį ir visuomenės mąstymą apie tai, kad mums reikia bendruomenės, ir apie atsakomybę, kurios reikalaujama iš mūsų, kaip bendruomenės narių. Profesorius Amitai Etzionis, laikomas bendruomeninio judėjimo steigėju, bendruomenę apibūdina pagal tris požymius: 1) emocinių ryšių, susikryžiuojančių ir vienas kitą sustiprinančių, tinklas; 2) ištikimybė bendroms vertybėms, normoms ir prasmei; 3) gana aukštas atsakomybės lygis (*Etzioni*, 1995, p. 5). Tikrosios bendruomenės suburia žmones abipusiam supratimui ir bendram pasiryžimui siekti tų pagrindinių bendrų interesų, kuriems visi pritaria. Bendruomenės iniciatyvų rimtumas rodo, kad bendruomenės narių teisės ir atsakomybė yra svarbūs. Pavyzdys galėtų būti mūsų teisė. Kad mus teistų mūsų padėties žmonės, priklauso nuo to, ar mes patys norime būti prisiekusiųjų teismo nariais. Nors atrodo, kad daugeliui žmonių ir grupių pastaruoju metu rūpi išplėsti savo „teises“ (šis terminas vis dažniau vartojamas kaip jų asmeninių troškimų ir interesų surogatas), Etzionis

teigia, kad dėmesys turi būti skiriamas ir piliečių atsakomybei. Deja, per daug žmonių dabar itin trokšta reikalauti „teisių", tačiau atsisako prisiimti atsakomybę už savo veiksmus, ypač tuos, kurie galėtų prisidėti prie visos visuomenės gerovės.

Įdomu, kad bendruomenininkai dėmesį sutelkia į santykius tarp bendruomenės ir valdžios. Sociologas Robertas Bellahas (*Robert Bellah*) ir jo kolegos „Geroje visuomenėje" (*The Good Society*) rašo, kad šiandien individus saisto įvairiausios politinės, ekonominės ir religinės institucijos, kurios visos mums vienaip ar kitaip patrauklios, ir kiekviena iš jų daro konkretų poveikį. Vienas ir tipiškas atsakymas būtų bandyti naudotis tomis institucijomis, kurios tenkina mūsų asmeninius interesus. Tačiau Bellahas ir jo bendraautoriai teigia, kad šiandien laisvė, nors turi egzistuoti institucijose ir būti jų garantuojama, taip pat reikalauja, kad mes siektume savo bendrų ir abipusių interesų. „Klausimas atsakingam piliečiui šiandien yra toks: 'Ar mes esame atsakingi tik už mūsų pačių, ar ir už bendrą gėrį?'" (*Bellah, Good Society*, p. 81) Jei atsakymas yra „bendras gėris", tai mums reikia atnaujinto socialinės atsakomybės jausmo, kuris leistų *kartu* dalyvauti dialoge bei sprendimų priėmime, ir tai padėtų mums sutelkti dėmesį į tai, ką turime bendro, o ne į tai, kas mus skiria. Per individo pilietiškumą, su palaikančios demokratinės vyriausybės pagalba galima sugrąžinti bendruomenės moralinį veidą.

Kita tema, susijusi su demokratinio pilietiškumo atgaivinimu ir naujos valstybės tarnybos kūrimu, yra susijusi su „pilietinės visuomenės" terminu. Kaip daugelis tvirtino, kažkur tarp piliečių ir jų valdžios turi būti sveika ir aktyvi „tarpininkavimo institucijų" sistema, kuri savo dėmesį telkia į piliečių troškimus bei interesus ir kartu teikia patirties, kuri geriau paruošia tuos piliečius veikti didesnėje politinėje sistemoje. Šeimos, darbo grupės, bažnyčia, piliečių asociacijos, kaimynijos, savanoriškosios organizacijos, netgi sporto grupės padeda užmegzti ryšius tarp individo ir platesnės visuomenės. Mažesnės grupės, kurias visas galima būtų vadinti „pilietine visuomene", yra svarbios todėl, kad žmonėms reikia aktyviai apskaičiuoti savo interesus bendruomenės interesų kontekste. Tik čia piliečiai gali įtraukti vienas kitą į tam tikrą asmeninį dialogą ir svarstymą, kuris yra ne tik bedruomenės kūrimo, bet ir pačios demokratijos esmė.

Pastaruoju metu pilietinės visuomenės idėja buvo siejama su Roberto Putnamo iš Harvardo universiteto darbais. Į Putnamą buvo atkreiptas dėmesys dėl jo dvidešimt metų trukusio subnacionalinės vyriausybės Italijoje tyrinėjimo. Toje studijoje jis teigia, kad vyriausybės, kurios buvo sveikiausios demokratinio valdymo prasme, buvo tos, kurias palaikė aktyvi pilietinė visuomenė (*Putnam*, 1993). Vėliau Putnamas panašią analizę pritaikė Jungtinėms Valstijoms plačiai cituojamame intriguojamai pavadintame straipsnyje „Žaidimas rutuliais vienam" (*Bowling alone*, *Putnam*, 1995). Kaip ir daugelis rašančiųjų apie pilietinę visuomenę, Putnamas pradeda teiginiu, kad Amerikos demokratinė tradicija iš esmės priklauso nuo pilietiškai aktyvių piliečių, dalyvaujančių visokiose grupėse ir asociacijose. Ten, kur bendruomenės yra pilietiškai aktyvios, didėja galimybės pagerinti švietimo, miesto skurdo, nusikalstamumo ir sveikatos apsaugos padėtį. Taikant šį teiginį platesnei politinei sistemai galima sakyti, kad Amerikoje ar bet kur kitur demokratija gali laimėti tokiu atveju, kai yra aktyvi ir dalyvaujanti pilietinė bendruomenė.

Tačiau, pasak Putnamo, pastaruoju metu pilietinio dalyvavimo lygis smarkiai krito. Remdamasis visuomenės apklausos duomenimis, Putnamas teigia, kad amerikiečiai praranda susidomėjimą tomis grupėmis ir organizacijomis, kurios tradiciškai buvo mūsų pilietinės visuomenės pagrindas. Lygindamas skaičių žmonių, išpažįstančių kokią nors religinę priklausomybę, ir skaičių žmonių, priklausančių profesinėms sąjungoms, tėvų ir mokytojų asociacijoms, pilietinėms organizacijoms ar brolijoms, Putnamas daro išvadą, kad tie socialiniai saitai, kurie taip akivaizdžiai veikia mūsų asmeninius ir visuomeninius gyvenimus, silpnėja. Remdamasis tuo, ką jis vadina „užgaidžiais" įrodymais, Putnamas teigia, kad, nors amerikiečiai labiau nei kada nors anksčiau, žaidžia rutuliais, labai sumažėjo žaidimas organizuotose lygose. Šiandien amerikiečiai žaidžia rutuliais po vieną.

Putnamas terminą „socialinis kapitalas" vartoja kaip priešpriešą fiziniam, arba žmogiškajam, kapitalui, kai kalba apie tuos socialinio gyvenimo aspektus, „pavyzdžiui, tinklus, normas ir socialinį pasitikėjimą, kurie padeda koordinuotis ir bendradarbiauti bendram labui" (*Putnam*, 1995, p. 67). Jeigu Amerikos socialinis kapitalas

mažėja, reiktų susirūpinti neigiamais padariniais visuomenės gyvenimui apskritai ir demokratinei valdžiai konkrečiai. Visuomeninio gyvenimo kokybė Amerikoje priklauso nuo piliečių dalyvavimo vietos ir asmeniniu lygiu, todėl piliečių dalyvavimo sumažėjimas galėtų pranašauti demokratinio valdymo nykimą valstybės lygiu. Antra vertus, veikla, skatinanti pilietinį aktyvumą bendruomenės lygiu, galėtų būti teigiamai svarbi kur kas platesne prasme.

VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS IR NAUJOJI VALSTYBĖS TARNYBA

Žinoma, rutuliodami santykių tarp valdžios atstovo ir piliečių sampratą bei savo požiūryje į vadovybę ir valdymą valstybės įstaigose viešojo administravimo teoretikai ir praktikai pasinaudojo naujosios valstybės tarnybos tema. Daugelis jų sutelkė dėmesį į piliečių dalyvavimą ir nagrinėjo įvairius būdus, kaip viešųjų organizacijų nariai galėtų suteikti daugiau erdvės dialogui ir svarstymams, kuriuose dalyvautų ir „biurokratai", ir piliečiai. Cheryl King ir Camilla Stivers savo veikalą „Valdžia – tai mes" (*Government is Us*) baigia siūlydamos tris pokyčius, kurie galėtų padėti valstybės administratoriams naujai pažvelgti į piliečius ir pilietiškumą. Pirma, priešingai tradicinės administracinės „minties įpročiui", jos siūlo administratoriams vertinti piliečius kaip piliečius (o ne kaip tiesiog rinkėjus, klientus arba „vartotojus"), kad jie dalytųsi valdžia ir sumažintų kontrolę bei pasitikėtų bendradarbiavimo veiksmingumu. Antra, kitaip nei vadybininkų judėjimo raginimas siekti didesnio efektyvumo, jos siūlo didinti reagavimo kokybę, o kartu didinti ir piliečių pasitikėjimą, valdžiai bei administratoriams aktyviau investuojant į piliečių dalyvavimą. (Kai kurie konkretūs būdai šiam tikslui pasiekti minimi Richardo Boxo (*Richard Box*) „Piliečių valdžia" (*Citizen Governance*, 1998), Johno Claytono Thomaso (*John Clayton Thomas*) „Visuomenės dalyvavimas valstybiniuose sprendimuose" (*Public Participation in Public Decisions*, 1995) ir Johno Brysono (*John Bryson*) bei Barbaros Crosby (*Barbara Crosby*) „Vadovybė bendram labui" (*Leadership for the Common Good*, 1992).

Tačiau, ir tai yra trečia, jos įspėja, kad aktyvaus dalyvavimo negalima laikyti esminio individų gyvenimo pagerėjimo pakaitalu, ypač jeigu jie neturi darbo ir juos kamuoja sudėtingos ir sunkios socialinės problemos.

Vienas ypač įdomus požiūris į šiuos klausimus pateikiamas literatūroje apie esmines veiklos kryptis, kuri, kaip jau matėme, yra iš esmės šališka rinkos, pasirinkimo ir asmeninio suinteresuotumo atžvilgiu. Priešingai, Peteris deLeonas (*Peter deLeon*, 1997) mano, kad politikos mokslai nukrypo nuo pirminių ketinimų remti demokratinę pažangą ir netgi gali būti pasitarnavę demokratijos nuosmukiui. DeLeonas siūlo „dalyvavimo politikos analizę", kuri analizę ir piliečius ragina kartu ieškoti svarbių valstybinių problemų sprendimų. Toks požiūris išvaduotų politikos analizę iš pozityvizmo varžtų ir leistų kurti demokratiškesnį politikos mokslų modelį. Pagrindiniai klausimai, kuriuos sprendžia politikos mokslai, pasak deLeono, „be demokratinės vizijos yra tušti" (1997, p. 11).

„Realiame pasaulyje" buvo atlikta eksperimentų su piliečių dalyvavimu. Vienas iš dažniausiai minimų yra Floridos *Orange County* programa „Pirmiausia piliečiai!" (*Citizens First*). Programa „Pirmiausia piliečiai", vadovaujama apskrities pirmininkės Lindos W. Chapin (*Linda W. Chapin*), prasideda teiginiu, kad žmonės, veikdami kaip piliečiai, turi parodyti savo susirūpinimą bendruomene, pasišventimą reikalams, kurie yra aukščiau trumpalaikių interesų, bei savo norą prisiimti asmeninę atsakomybę už tai, kas vyksta kaimynijoje ir bendruomenėje. Būtent šie požymiai būdingi efektyviam ir atsakingam pilietiškumui. „Būtent šias savybes turime skatinti bendruomenėje, primindami žmonėms, kad savo vyriausybės atžvilgiu pirmiausia turime būti piliečiai".

Tačiau „Pirmiausia piliečiai" tema eina ir kita kryptimi. Chapin pastebi: „Kiek žmonės yra pasirengę prisiimti (piliečių vaidmenį), tiek,... būdami valdžioje, turime būti pasirengę išklausyti ir savo sprendimuose bei veiksmuose pirmiausia atsižvelgti į piliečių poreikius bei interesus. Mes turime ieškoti naujų ir novatoriškų būdų suprasti, kas rūpi mūsų piliečiams, ir atsiliepti į tuos poreikius, kurie, jų manymu, padės pagerinti gyvenimą jiems patiems ir jų vaikams. Kitaip tariant, mes, esantieji valdžioje, pirmiausia turime atsižvelgti į piliečius."

Tie,... esantieji valdžioje, turime būti pasirengę išklausyti ir savo sprendimuose bei veiksmuose pirmiausia atsižvelgti į piliečių poreikius bei vertybes. Mes turime ieškoti naujų ir novatoriškų būdų suprasti, kas rūpi mūsų piliečiams, ir atsiliepti į jų poreikius bei interesus.

Žinoma, „Pirmiausia piliečiai" idėja šiek tiek primena daugelio valdžių pastangas pagerinti „klientų aptarnavimą", pastaruoju metu gana populiarią temą. Tačiau „Pirmiausia piliečiai" idėja pripažįsta, kad požiūris į piliečius kaip į „vartotojus", yra ribotas. „Pirmiausia piliečiai" požiūryje skiriamas vartotojo pasitenkinimas pagal privataus sektoriaus modelį nuo piliečio patenkinimo pagal pilietiškumo modelį, ir teigiama, kad galiausiai vyriausybė privalo rūpintis ir atsiliepti į piliečių poreikius bei interesus. Kai žmonės elgiasi kaip vartotojai, jie yra linkę užimti vieną poziciją, kai jie elgiasi kaip piliečiai, jie užima kitą poziciją. Iš esmės vartotojai sutelkia dėmesį į savo troškimus ir norus bei į tai, kaip juos kuo greičiau patenkinti. Piliečiai sutelkia dėmesį į bendrą gėrį ir ilgalaikius padarinius bendruomenei. „Pirmiausia piliečiai" idėja yra skatinti kuo daugiau žmonių vykdyti savo, kaip piliečių, pareigas, o vyriausybę būti kuo dėmesingesnę piliečių balsui. „Pirmiausia piliečiai" yra dviejų krypčių gatvė, kur atsakingą valdymą apibūdina partnerystė su žmonėmis ir kur aktyvūs, dalyvaujantys ir atsakingi piliečiai remia efektyvią valdžią. „Pirmiausia piliečiai" skatina abipusį dėmesingumą (*Chapin and Denhardt*, 1995).

Galiausiai naujoji valstybės tarnyba dėmesiu valstybės įstaigų vadovybei ir valdymui reiškia atnaujintą susirūpinimą demokratijos vertybėmis. Apie tai rašydami, įvairūs autoriai bandė įsiskverbti į pačią viešojo administravimo esmę ir pagrindinę tradicinę perspektyvą – dėmesį efektyvumui bei vykdymui – paversti deramu dėmesiu demokratiškam dėmesingumui. Pavyzdžiui, Garis Wamsley ir Jamesas Wolfas (*Gary Wamsley* ir *James Wolf*) aprašo, kaip viešasis administravimas turėtų atlikti savo vaidmenį naujojoje valstybės tarnyboje: „Atsižvelgiant į iššūkius ir problemas, su kuriomis susiduria Amerikos politinė sistema, jai reikia ne tik tokio viešojo

administravimo, kuris būtų pripažįstamas kaip efektyvus politikos įgyvendintojas, bet ir kaip teisėtas veikėjas valdymo procese, o tai gali įvykti demokratizuojant viešąjį administravimą" (1996, p. 21). Panašiai teigia H. George'as Fredericksonas (*H. George Frederickson*) savo darbe „Viešojo administravimo dvasia" (*The Spirit of Public Administration*): „Viešojo administravimo atstovai atsakingi už santykių tarp organizacijų ir visuomenės formavimą, taip, kad būtų puoselėjama naujai atsirandanti sąvoka... bendras gėris" (1997, p. 52).

Ypač svarbi tema naujosios valstybės tarnybos raidoje yra kintantis vadovybės pobūdis viešosiose organizacijose. Pavyzdžiui, Jeffrey Luke'as (*Jeffrey Luke*, 1998) analizuoja vadovybės tipą, kurio reikia, kad būtų iškeltos ir sprendžiamos svarbios valstybės problemos, pavyzdžiui, mokyklų tobulinimas, gamtos išteklių apsauga, miesto skurdo mažinimas. Luke'o vadinamoji „katalitinė vadovybė" iškelia problemas į viešumą ir įtraukia jas į politikos planus, į problemų sprendimą įtraukia įvairių žmonių, skatina įvairias strategijas ir galimus veiksmus, palaiko tuos veiksmus ir tempą. Antra vertus, Davidas Carnevale'as (*David Carnevale*, 1995) analizuoja organizacijų vadovybę teigdamas, kad „pasitikėjimo verta vadovybė" yra svarbiausias dalykas sudarant pasitikėjimo vertą vyriausybę. Jo nuomone, „visų gerai dirbančių organizacijų vadovybės tikslas yra sumažinti subordinacinę priklausomybę ir suformuoti pačių individualių darbuotojų bei komandų vadovybę" (1995, p. 55; t. p. žr. *Denhardt*, 1993, IV skyrius). Galiausiai ir turbūt svarbiausia, Larry Terry savo darbe „Valstybinių biurokratijų vadovybė" (*Leadership in Public Bureaucracies*, 1995) teigia, kad administratoriai, kaip lyderiai, turi išlaikyti organizacijų, kurioms jie atstovauja, ir kurios įkūnija reikšmingus visuomenės idealus, vientisumą. Terry nuomone, dėl šios priežasties administratoriai privalo saugoti tas valstybės tarnybos vertybes, kurios yra jų atstovaujamųjų institucijų dalis.

Ypač įdomiame darbe „Gatvės lygmens vadovybė" (*Street-Level Leadership*) Janeta Vinzant ir Lane Crothers nagrinėja viešųjų valstybės tarnautojų, tokių, kaip policijos pareigūnų ir socialinių darbuotojų, darbą ir rašo, kaip jis vis sunkėja ir darosi vis sudėtingesnis. Pažymima, kad tos rūšies darbe atsiranda vis daugiau veiksmų laisvės, kadangi „kinta piliečių lūkesčiai, valdymo

sistemos, politinis klimatas ir kad to lygio darbuotojai susiduria su vis „ydingesnėmis" problemomis (*Vinzant* ir *Crothers*, 1998, p. 141). Dėl šios priežasties Vinzant ir Crothers ragina vadovybės sąvoką vartoti kaip atskaitos sistemą vertinant viešųjų veiksmų kokybę ir teisėtumą. Šioje analizėje pagrindinė vieta tenka valstybės tarnybos klausimui.

Santykiai tarp lyderių, administratorių ir piliečių aptariami Terry Cooperio (*Terry Cooper*) knygoje „Pilietiškumo etika viešajame administravime" (*An Ethics of Citizenship for Public Administration*, 1991). Cooperis teigia, kad į pilietiškumo sąvoką įeina ne tik teisės, bet ir pareigos, taigi asmuo, kuris veikia kaip pilietis, turi prisiimti pozityvų vaidmenį vardan visuomenės gerovės didinimo. Pilietis siekia bendro labo ir laikosi pagrindinių politinės sistemos vertybių – politinio dalyvavimo, politinės lygybės ir teisingumo. Pilietis, tapęs viešuoju administratoriumi, prisiima „piliečio administratoriaus" vaidmenį ir tampa ne tik piliečiu, bet ir dirba piliečiams. Etinis pilietiškumo pagrindas tampa viešojo administratoriaus etinės laikysenos pagrindu. Jo aukščiausia pareiga yra „teikti visuomenines gėrybes ir paslaugas taip, kad pagerėtų bendra gerovė ir bendruomenės gyvenimas, per kurį formuojamos būdo savybės ir pilietinės dorybės."

Kaip šios idėjos galėtų tapti praktinėmis valstybinių įstaigų vadovų darbo gairėmis, jiems bandant savo organizacijas paversti pavyzdinėmis valstybės tarnybos institucijomis, rašoma mano knygoje „Reikšmingumo siekimas" (*The Pursuit of Significance*, 1993). Joje apžvelgtos vadybos strategijos, kurias naudoja kai kurie patys geriausi (ir netgi revoliucingiausi) valstybinių įstaigų vadovai, norėdami pagerinti savo organizacijų kokybę ir našumą. Remiantis interviu ir kitokiais pokalbiais su iškiliais valstybinių įstaigų vadovais iš Australijos, Kanados, Didžiosios Britanijos ir Jungtinių Valstijų, knygoje nagrinėjami kai kurie teoriniai šių strategijų pagrindai, tačiau tai daroma remiantis tų specifinių valdymo strategijų pritaikymu.

- **Įsipareigojimas vertybėms.** Vadovas organizacinius pokyčius bando vykdyti ne skirdamas dėmesį struktūrai, bet išsiugdydamas persmelkiantį pasišventimą organizacijos misijai ir vertybėms, ypač profesionalumo ir integralumo, tarnybos ir kokybės

vertybėms. Vertybes aiškiai suformuluoja vyriausiasis vadovas ir joms pritaria visi esantys organizacijoje.

- **Tarnavimas visuomenei.** Vadovas teikia pirmenybę klientų ir piliečių aptarnavimui. Pirmenybę palaiko aukšti darbo atlikimo ir atskaitingumo standartai bei nuolatinis dėmesys kokybei. Svarbiausia, vadovas pripažįsta, kad vien techninėmis pastangomis to nepasieksi, todėl būtina tiek pat ar netgi daugiau dėmesio skirti žmogiškajai pusei, ypač bendruomenės jausmo organizacijoje ir bendradarbiavimo jausmo už jos ribų kūrimui.
- **Įgaliojimas ir dalijimasis vadovavimu.** Vadovas visus organizacijos narius skatina dalyvauti gerinant organizacijos kokybę ir našumą. Vadovavimas gali būti papildytas organizacijos individus įgaliojus perimti vadovavimą savo darbo baruose.
- **Pragmatinis inkrementalizmas.** Kaita vyksta laisvo proceso metu, kai vadovas bando pasinaudoti įvairiomis netikėtomis galimybėmis, kad organizaciją pakreiptų trokštama kryptimi. Vadovui kaita atrodo natūralus ir tinkamas organizacijos gyvenimo bruožas, jo požiūris į kaitą kūrybingas ir žmogiškas, jis atsižvelgia į asmeninius narių, klientų ir kitų rūpesčius bei interesus.
- **Pasišventimas valstybės tarnybai.** Asmenys visoje organizacijoje supranta ir vertina ypatingą valstybės tarnybos pobūdį, ypač viešųjų organizacijų vaidmenį demokratinio valdymo procese. Vadovas reikalauja, kad organizacijos nariai išlaikytų aukštas etines normas ir skatina, kad organizaciją jie paverstų vientisumo modeliu panašioje padėtyje esančioms grupėms.

Šiuose požiūriuose labiausiai stebina tai, kaip juose atspindimos prasmės ir reikšmingumo, kurie dažnai yra dalis aukšto lygio valstybinių įstaigų vadovų motyvacijos dalis, paieškos. Šios idėjos įgyvendinamos tam, kad būtų sekama verslo pavyzdžiu; jos atspindi tai, kuo išsiskiria valstybės tarnyba.

Kitaip nei naujasis viešasis valdymas, kuris grindžiamas ekonominėmis sąvokomis, tokiomis kaip savų interesų maksimizacija, naujoji valstybės tarnyba grindžiama visuomenės interesų idėja, jog valstybės administratoriai tarnauja piliečiams ir tvarko reikalus tų, kuriems tarnauja.

IŠVADA

Išaugusi iš organizacinio humanizmo ir naujojo viešojo administravimo, filosofiškai palaikoma veiksmo teorijos eigos, kritinės teorijos ir postmodernizmo, naująją valstybės tarnybą įkūnijo daugelis revoliucingų valstybės tarnautojų, kurie naudojosi minėtomis idėjomis, kad pagerintų organizacijų tarnavimą visuomenei. Tačiau šios naujosios valstybės tarnybos pagrindas (ir tų vadovų darbo pagrindas) yra valstybės tarnybos koncepcija, idėja, ką svarbu atskirti. Tų vadovų ir į juos panašių darbas svarbus tuo, kad atspindi pasiryžimą padaryti pasaulį geresnį, padaryti ką nors prasmingo, ką nors svarbaus. Robertas Bellahas ir jo kolegos knygoje „Širdies įpročiai" (*Habits of the heart*) rašo, kad toks pasišventimas valstybės tarnybai yra ne tik pagrindinis dalykas, bet gali sujungti piliečius ir profesionalus sprendžiant svarbias valstybės problemas. Jie rašo: „Valstybės transformacija turėtų būti sutelkta į pilietiškumo jausmo perkėlimą į pačios valdžios veiklą. Be kitų dalykų mes turėtume persvarstyti profesionalizmo etinę prasmę" ir suvokti ją ne tik kaip techninius gabumus, bet ir kaip moralinį indėlį, kurį profesionalai įneša į sudėtingą visuomenę. Vyriausybės/valdžios sąvokos perkėlimas nuo mokslinio valdymo į etinių įsipareigojimų ir santykių centrą yra mūsų darbo dalis (*Bellah* et al. p. 211). Kitaip nei naujasis viešasis valdymas, kuris grindžiamas ekonominėmis sąvokomis, tokiomis kaip savų interesų maksimizacija, naujoji valstybės tarnyba grindžiama visuomenės interesų idėja, jog valstybės administratoriai tarnauja piliečiams ir tvarko reikalus tų, kuriems tarnauja. Taigi naujoji valstybės tarnyba siūlo ryškią ir galingą viešojo administravimo viziją dabar ir ateityje.

ŠALTINIAI

Argyris, Chris, and Donald Schon. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1978.

Bellah, Robert, et al., *Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press, 1985.

Bellah, Robert et al. *The Good Society*. New York: Knopf, 1991.

Berger, Peter L., and Thomas Luckmann. *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday, 1966.

Bernstein, Richard. *The Restructuring of Social and Political Theory*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1976.

Box, Richard. *Citizen Governance*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1998.

Bryson, John and Barbara Crosby. *Leadership for the Common Good*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

Burrell, Gibson and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. London: Heinemann, 1979.

Carnavale, David. *Trurstworthy Government*. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

Chapin, Linda and Robert B. Denhardt, „Putting Citizens First in Orange County, Florida." *National Civic Review*, v. 84, no. 3 (Summer-Fall, 1995)): 210-217.

Cooper, Terry L. *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1991.

Dahl, Robert A., and Charles E. Lindblom. *Politics, Economics, and Welfare*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

David, Charles R. *Organization Theories and Public Administration*. Westport, Conn.: Praeger, 1996.

deLeon, Peter. *Democracy and the Policy Sciences*. Albany: State University of New York Press, 1997.

Denhardt, Robert B. *In the Shadow of Organization*. Lawrence: Regents Press of Kansas, 1981a.

Denhardt, Robert B. „Toward a Critical Theory of Public Organization." *Public Administration Review*, 43 (November 1981b): 174–179.

Denhardt, Robert B. „Images of Death and Slavery in Organizational Life". *Journal of Management*, 13 (Fall 1987): 529–541.

Denhardt, Robert B. „Public Administration Theory: The State of Discipline." *In Public Administration: The State of Discipline*,

edited by Naomi Lynn and Aaron Wildawsky, pp. 43–72. Chatham, N.J.: Chatham House, 1990.

Denhardt, Robert B. *The Pursuit of Significance*. Pacific Grove, Calif.: Wadsworth, 1993.

D'Entreves, Maurizio Passerin.: „Hannah Arendt and the Idea of Citizenship." In *Dimensions of Radical Democracy*, edited by Chantal Mouffe. London: Verso, 1992,: 146–168.

Etzioni, Amitai. *The Moral Dimensions*. New York: The Free Press, 1988.

Etzioni, Amitai. *The New Communitarian Thinking*. Charlottesville: University of Virginia Press, 1995.

Farmer John David. *The Language of Public Administration*. Tuscoloosa: University of Alabama press, 1995.

Fay, Brian.„How People Change Themselves." In *Political Theory and Praxis*, edited by Terence Ball, pp. 200–233. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977a.

Fay, Brian. *Social Theory and Political Practice*. London: George Allen and Unwin, 1977b.

Ferguson, Kathy. *The Feminist Case Against Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1984.

Forester, John. *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press, 1989.

Fox, Charles J. and Hugh T. Miller. Postmodern Public Administration. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1995.

Frederickson, H. George. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

Gardner, John. *Building Community*. Washington: Independent Sector, 1991.

Habermas, Jurgen. *Knowledge and Human Interests*. Translated by Jeremy J. Shapiro. Boston: Beacon Press, 1970.

Habermas, Jurgen. *Theory and Practice*. Translated by John Viertel. Boston: Beacon Press, 1974a.

Habermas, Jurgen. „The Public Sphere." *New German Critique*, 3 (1974b): 49–55.

Habermas, Jurgen. *Legitimation Crisis*. Translated by Thomas J. McCarthy. Boston: Beacon Press, 1975.

Habermas, Jurgen. *Communication and the Evolution of Society*. Translated by Thomas J. McCarhy. Boston: Beacon Press, 1979.

Harmon Michael M. *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman, 1981.

Harmon, Michael M. *Responsibility as Paradox*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1995.

Hart, David K. „The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and Public Administration." *Public Administration Review*, 44 (1984): 111–120.

Horkheimer, Max. „Traditional and Critical Theory." *In Critical Theory*: Selected Essays, translated by Matthew J. O'Connell et al., p. 1188–1243. New York: Seabury Press, 1972.

Horkheimer, Max. *Eclipse of Reason*. New York: Seabury Press, 1974.

Hummel, Ralph P. *The Bureaucratic Experience*. 3rd ed. New York: St. Martin's Press, 1987.

Jay, Martin. *The Dialectical Imagination: A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research*, 1923–1950. Boston: Little, Brown, 1973.

Jung, Hwas Yol. „The Political Relevance of Existential Phenomenology." *Review of Politics*. (October 1971), 33 (4), pp. 538–563.

King, Cheryl Simrell, Camilla Stivers, et.al *Government Is Us*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1998.

Kirkhart, Larry. „Toward a Theory of Public Administration." In *Toward a New Public Administration*, edited by Frank Marini, pp. 127–164. San Francisco: Chandler, 1971.

Luke, Jeffrey. *Catalytic Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

McCarthy, Thomas J. *The Critical Theory of Jurgen Habermas*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1978.

McSwite, O.C. *Legitimacy in Public Administration*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1997.

Miller, Hugh T., and Charles J. Fox. *Postmodern „Reality" and Public Administration*. Burke, Va.: Chatelaine Press, 1997.

Marcuse, Herbert. *One-Dimensional Man*. Boston: Beacon Press, 1964.

Marcuse, Herbert. „Industrialization and Capitalism in the Work of Max Weber." In *Negations*: *Essays in Critical Theory*, translated by Jeremy J. Shapiro., p. 201–226. Boston: Beacon Press, 1968.

Maslow, Abraham. *Toward a Psychology of Being*. New York: D. Van Nostrand, 1962.

Maslow Abraham. *The Farther Reaches Of Human Nature*. New York: Vikink Press, 1971.

Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 1983.

Natanson, Maurice. *Edmund Husserl*: *Philosopher of Infinite Tasks*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1967.

Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1974.

Putnam, Robert D. „Bowling Alone" *Journal of Democracy*. 6:1 (Jan. 1995): 65–78.

Putnam, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.

Pranger, Robert J. *The Eclipse of Citizenship*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1968.

Ramos, Alberto Guerreiro. *The New Science of Organizations*. Toronto: University of Toronto Press, 1981.

Sandel, Michael J. *Democracy's Discontent*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harward University Press, 1996.

Selznick, Philip. *The Moral Commonwealth*. Berkeley: University of California Press, 1992.

Schutz, Alfred. *The Phenomenology of the Social World*. Translated By George Walsh and Frederick Lenhert. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1967.

Scott, William G., and David K. Hart. *Organizational America*. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

Silverman, David. *The Theory of Organizations*. New York: Basic Books, 1971.

Stivers, Camilla. „The Public Agency as Polis." *Administration and Society*, 22 (May 1990): 86–105.

Terry, Larry. *Leadership of Public Bureaucracies*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1995.

Thomas, John Clayton. *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey–Bass, 1995.

Waldo, Dwight. „Organization Theory: An Elephantine Problem." *Public Administration Review*, 21(4) (Autumn 1961): 210–225.

Waldo, Dwight. „Scope of the Theory of Public Administration." In *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, edited By James C. Charlesworth, pp. 1–26. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 1968.

Wamsley, Gary L. and James F. Wolf, *Refounding Democratic Public Administration*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publication, 1996.

White, Jay D. A *Critique of Reason in Public Policy and Policy Analysis*. Unpublished dissertation, George Washington University, 1982.

Whyte, William H., Jr. *The Organization Man*. New York: Simon&Schuster, 1956.

AŠTUNTAS SKYRIUS

PRAKTIKAS KAIP TEORETIKAS

Apžvelgėme daugumą svarbių darbų, prisidėjusių prie viešojo administravimo teorijos, ir reikia tikėtis, kad įvertinome klausimų, su kuriais susiduria visi, susiję su viešosiomis organizacijomis, sudėtingumą. Teorijoje, be abejonės, sudėtingumas neišvengiamas, joje būtina išnagrinėti visus aspektus, ieškoti paaiškinimų ir sampratos, žvelgti ir į praeitį, ir į ateitį. Tačiau teorijai reikia ir paprastumo, reikia, kad pasirinktume mums svarbiausius klausimus (ir kad aiškiai žinotume, kaip renkamės), kad sudėtume kartu ir sujungtume rūpimus klausimus, kad rastume patenkinamų būdų teorijai susieti su savo veiksmais. Kiekvienas, kurdamas savąją viešųjų organizacijų teoriją, neišvengiamai suformuluoja perspektyvas, kurios yra ir sudėtingos, ir paprastos.

Tačiau kaip galime laikytis perspektyvų, kurios yra ir sudėtingos, ir paprastos? Tiksliau, kaip galime sujungti tokias akivaizdžias priešybes, kaip politika ir administravimas, efektyvumas ir reagavimas, faktas ir vertė, autonomija ir atsakomybė, teorija ir praktika? Žinoma, darbas nėra lengvas. Būtent dėl tariamo teorijos kūrimo paradoksalumo kai kuriems tyrinėtojams teorija atrodo tokia sunkiai sukuriama. Kaip būtų gerai, jei galėtume rasti kruopščiai apsvarstytą teoriją, kuri atsakytų į visus klausimus ir galėtų būti patogus bei saugus mūsų veiksmų pagrindas. Mokslininkai

ieško atsakymų (o kai kurie teoretikai netgi skatina tai, apsimesdami, kad žino atsakymus), tačiau rezultatas yra toks, kad nėra pastovių atsakymų tiems, kurie ieško gairių savo veiksmams. Geriausiu atveju yra tik klausimai ir kryptys, bet reikia tikėtis, jog tai teisingi klausimai ir teisingos kryptys.

Dažnai autorius, nurodęs ankstesnių darbų šioje srityje silpnąsias vietas, bando pateikti naują atsakymą, naują viešosios organizacijos teoriją. Aš nebandysiu pateikti tokios teorijos. Tačiau norėčiau pakomentuoti teorijos kūrimo procesą ir pasidalyti kai kuriomis problemomis, kurios tebėra svarbios man, kaip administratoriui ir teoretikui, kuriančiam savo viešosios organizacijos teoriją. Galbūt skaitytojas norės pasinaudoti kai kuriais samprotavimais, ieškodamas patenkinamo pagrindo savo veiklai. Mes bent jau galėtume įvardyti klausimus, į kuriuos abu turime rasti atsakymą.

TEORIJOS IR JŲ KŪRIMAS

Tiek perskaitę jūs įsitraukėte į tas problemas, kurios tradiciškai traukė viešojo administravimo teoretikų dėmesį. Jūs neišvengiamai turėsite kurti ir daug kartų perkurti savo paties viešojo administravimo teoriją. Tai, kaip jūs tai darysite, ką pasirinksite, kokius santykius užmegsite, vadovaus jūsų kasdieninei veiklai viešosiose organizacijose. Jūsų teorijos bus tarsi kontekstas ir suteiks kryptį jūsų veiksmams. Susikūrę perspektyvą galėsite manyti, kad jūsų darbas prasmingas. Besitęsiantis jūsų paties viešųjų organizacijų teorijos kūrimo procesas bus vienas svarbiausių ir subtiliausių uždavinių jūsų karjeroje.

Skirtumas tarp gero ir puikaus vadovo glūdi ne tik techniniuose sugebėjimuose, bet ir savo paties bei savo aplinkos suvokime, galinčiame atsirasti tik iš gilių apmąstymų.

TEORIJOS REIKŠMĖ PRAKTIKAMS

Tačiau, žinoma, teorijos reikšmė, kurią čia pabrėžiu, yra tai, ką visuomet pripažino mąstantys praktikai. Kol rašiau šią knygą, mūsų universitete apsilankė ne viena iškili asmenybė ir viešojo administravimo tema kalbėjosi su profesoriais bei studentais. Tarp jų buvo regiono personalo valdymo direktorius, Texaso valstijos San Antonio miesto vadovas, valstijų vyriausybių tarybos direktorius, Misurio valstijos biudžeto vadovas. Visuomet (ir neraginami profesūros) šie praktikai pabrėžė teorijos svarbą mokant viešojo administravimo. Atrodo, jie norėjo pasakyti, kad administravimo metodų svarba yra praeinanti. Jų darbe išlieka tik kontekstas, prasmės suvokimas, kurį suteikia teorija. Skirtumas tarp gero ir puikaus vadovo glūdi ne techniniuose sugebėjimuose, bet ir savo paties bei savo aplinkos suvokime, galinčiame atsirasti tik iš gilių apmąstymų, iš teorijos.

Daugelis profesorių, kurie dėstė dar nedirbusiems ir jau dirbantiems viešojo administravimo magistro programos studentams, pripažino teorijos svarbą praktikams. Jie sako (kartais savo pačių nuostabai), kad dirbantys studentai (praktikai) kur kas labiau nei nedirbusieji studentai domisi teorija. Nors galima būtų manyti, kad studentai, tik baigę bakalauro programas, turėtų būti kur kas labiau linkę į mokslą, o praktikai, įsitraukę į valstybinių įstaigų darbą, labiau galėtų domėtis metodika, tačiau yra atvirkščiai. Aš pats manyčiau, kad nedirbusieji studentai įsivaizduoja, jog administracinis gyvenimas sukasi apie techninius ir praktiškus sugebėjimus. Dirbantieji studentai žino, kad šitie sugebėjimai tėra pradžia, kad tikrai sunkūs dalykai yra susiję su administravimu.

Todėl, žvelgiant iš praktiko pozicijų, problema yra ne tai, ar reikia domėtis teorija, bet tai, kaip atrasti ir išdėstyti teorijas, kurios teikia naudingų gairių veiklai. Praktikai nori nuorodų, kaip efektyviau atlikti savo darbą, jie nori konteksto, kuriame galėtų išlaikyti savo identitetą. Jie nori žinoti, kaip jų veikla dera platesniame kontekste. Tačiau daugelis praktikų skundžiasi, kad esamos teorijos šiam tikslui netinka. Klasikinių teoretikų darbuose nesuvokiama ir nepaaiškinama praktikų patirtis.

Aš, administratorius, jaučiu šį nepatogumą. Nedaug yra viešųjų organizacijų teorijų, kurios atrodytų naudingos vos jas perskaičius. Mano patirtis tapo įvairiapusė ir išbaigta ne tuomet, kai perskaičiau viešojo administravimo klasikus. Tačiau man atrodo, kad daugelio teoretikų darbai palengvintų man darbą, jeigu galėčiau pats patikrinti jų teorijas ir suteikti joms prasmę savo veikloje. Vadinasi, dalykiškesnis požiūris į teorijų kūrimą priklauso tiek nuo praktikų, tiek nuo teoretikų sugebėjimo mąstyti ir mokytis.

Tačiau šis požiūris nesumenkina pačios teorijos svarbos, jis tik nurodo problemą, su kuria mes susidūrėme praeityje, bandydami sukurti viešųjų organizacijų teoriją. Pagal tradicinį, arba vyraujantį, teorijos ir praktikos modelį teorijos kuriamos nepriklausomai nuo praktikos, paskui jos perduodamos praktikams, kurie bando jas taikyti visais priimtinais būdais. Praktikas nedalyvauja teorijos kūrimo procese, teoretikas nedalyvauja organizacijos darbe. Taigi teorija ir praktika geriausiu atveju netobulai atitinka viena kitą, o blogiausiu atveju – visiškai neatitinka. Praeities problema glūdėjo ne teorijoje, o teorijos kūrime.

ASMENINIS MOKYMASIS IR TEORIJOS KŪRIMAS

Kad suformuotume dalykiškesnį požiūrį į teorijos kūrimą, turime aiškiai atsakyti, kodėl dabartiniais metodais kuriant teoriją – formalią arba menamą – nepavyko nubrėžti mums reikiamų gairių, ir ieškome naujo požiūrio į teorijos kūrimą, tokio, kuris leistų daugiau ir prasmingiau bendradarbiauti praktikams ir teoretikams. Keista, tačiau pirmasis darbas gali būti sunkesnis. Nors praktikai (ir, patikėkit, teoretikai) dažnai skundžiasi, kad egzistuojančios teorijos neaktualios, iš jų reikalaujama tiksliai nurodyti, ko trūksta. (Reikia pasakyti, kad dauguma šių skundų tėra skundai dėl pernelyg didelių skaičiavimų ir mokslinio tyrimo žargono. Nors esu teoretikas, žiūriu į tokius dalykus kritiškai – jie netinka nei teorijai, nei praktikai ir bet kuriuo atveju ne tai yra reikalo esmė.) Daugelis jaučia nepasitenkinimą, tačiau nemoka pasakyti, kas iš tiesų blogai teorijos kūrimo procese. Mano

nuomone, atsakymą galima rasti savo paties požiūryje į veiklos teorijos kūrimą.

Leiskite pateikti pavyzdį iš savo patirties. Aš nesėdžiu per naktis galvodamas, kas blogai mano teorijoje. Aš galvoju apie praktiką. Galvoju apie tai, kad nesuprantu konkretaus departamento vadovo pozicijos, arba apie savo susierzinimą dėl administracinio komiteto savavališkų sprendimų. Tačiau, galvodamas apie praktiką, apie konkrečią dienos patirtį, visuomet žvelgiu į juos retrospektyviai. Kadangi man rūpi veiksmai ateityje, tokios mintys neišvengiamai leidžia atsiriboti. Galiausiai žinau, kad tokia pat situacija lygiai taip pat nepasikartos.

Antra vertus, žinau, kad panašios situacijos gali pasikartoti ir tikriausiai pasikartos. Taigi jei nuo tiesioginio dienos patyrimo galiu pereiti prie apmąstymų ir apibendrinimų apie ateitį, tai gali man geriau pasitarnauti. Jei galiu analizuoti savo patyrimą, jei galiu palyginti jį su kitų patyrimu, jei galiu jau atliktuose tyrimuose (įskaitant teorinius tyrinėjimus) ieškoti gairių, tai gal galiu atrasti perspektyvą, kuri bus pakankamas orientyras mano veiksmams ateityje?

Formalesne kalba kalbant apie tai, kas jau pasakyta, galima teigti, kad teorija ir praktika susijungia asmeninio mokymosi procese. Kadangi individai gyvena ir dirba viešosiose organizacijose, kadangi jie skaito ir domisi kitų darbu tokiose organizacijose, jie sukaupia patirtį, kuri labai naudinga praktikai. Tačiau kol ta sukaupta patirtis neišanalizuojama, neapmąstoma ir neapibendrinama teorijoje, veiklai ji nėra naudinga. Sukurti teoriją – tai išmokti naujai suprasti pasaulį, iš savo gyvenimo ir savo darbo sukonstruoti naują realybę. Teorijos kūrimo procesas yra mokymosi procesas. Todėl bet koks požiūris į veiklą viešosiose organizacijose turi apimti ne tik organizacijų, bet ir mokymosi teoriją.

Kad nutoltume nuo šių bandymų ribotumų, siūlyčiau mąstyti apie savo pastangas kaip apie viešųjų organizacijų, o ne vyriausybės administravimo teorijų kūrimą, ir ieškoti veiklos teorijų, kurios suderintų mūsų dėmesį organizaciniams klausimams su mūsų dėmesiu mokymuisi. Panagrinėkime šiuos klausimus atsižvelgdami į mūsų administracinę patirtį ir į naują požiūrį į teorijų kūrimą, kurie galėtų praturtinti tą patirtį.

LINK VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ TEORIJŲ

Leiskite dar kartą pasidalyti savo, kaip administratoriaus, rūpesčiais. Kai mąstau apie savo, kaip administratoriaus, vaidmenį, į galvą ateina demokratinės atsakomybės sąvoka. Tačiau ši sąvoka nėra vienintelė, kurią teikia įstatyminio atskaitingumo teorijos. Greičiau tai reiškia, kad yra daugybė būdų man, kaip administratoriui, reaguoti į kartu su manimi dirbančiųjų poreikius ir norus. Man reikalinga demokratinės atsakomybės teorija pranoksta tai, ką praeityje siūlė daugelis viešojo administravimo teoretikų. Nesu tikras, kokia galėtų būti alternatyva, tačiau žinau, kad joje mano vaidmuo būtų reaguoti, aiškinti, t.y. netgi žadinti visuomenės interesą. Ji pripažįsta, kad viešosios organizacijos yra kitokios todėl, kad jos reiškia visuomenės, o ne privačius interesus.

Taip pat dažnai galvoju apie tai, kaip vyksta pokyčiai, kaip aš tvarkausi su pokyčiais, ar visada juos pripažįstu. Greitai prarandu pasitikėjimą teorijomis, kurios nurodo vaistus administracinėms „problemoms", nes pripažįstu, kad tai, kas administratoriams yra problema, kitiems žmonėms yra prerogatyva, netgi malonumas. Pavyzdžiui, turiu problemų su vienu mūsų organizacijos direktoriumi. Bet ar tai mano problema? Bet kuriuo atveju manau, kad problemos negalima išspręsti vien mano kontrolės būdu, mano atsakymas, kad būtų ilgalaikis ir efektyvus, turi būti komunikatyvus ir ieškantis sutarimo. Jis turi sudaryti galimybes veikti.

VERTYBIŲ IR VEIKSMŲ JUNGTIS

Mano dėmesį atsakomybei ir pokyčiams lemia tai, kad esu įsipareigojęs būti ištikimas demokratiniams procesams ir procedūroms. Tačiau šis teorinis įsipareigojimas negali būti atskirtas nuo psichologinių svarstymų, kurie būtini jam įkūnyti. Mūsų visuomenėje vadovams veikti pagal demokratines lygybės ir dalyvavimo normas yra labai sunku. Ypač tais atvejais, kai jie susiję su tarpasmenine įtampa, kuomet demokratinis požiūris į administravimą kitiems apnuogina žmogų ir jo pažeidžiamas vietas. Todėl žmogus turi jaustis

saugiai ir tvirtai suvokti savo vietą bei žinoti, ko jis siekia. Žmogus turi turėti labai asmenišką teoriją.

Kad sujungtume savo vertybinius įsipareigojimus ir savo veiksmus viešosiose organizacijose, reikia, kad sistemos būtų ne tik tikslesnės, bet ir lankstesnės, kuriomis naudojamės savo veikloje. Ši mintis sugrąžina mus prie ribojančių prielaidų (aptartų pirmajame skyriuje), būtent taip vyko viešųjų organizacijų studijos praeityje, t.y. viešasis administravimas yra vyriausybės administravimas ir viešajam administravimui pirmiausia rūpi hierarchinės struktūros. Mes pabrėžėme, kad tos idėjos ne tik apribojo viešųjų organizacijų teoretikų studijuotų organizacinių projektų apimtį, bet ir vertė suabejoti, ar tokios studijos gali pretenduoti į kokį nors teorinį rišlumą.

Šis klausimas gali būti aptariamas iš viešojo administravimo politinio ir intelektualinio paveldo pozicijų. Mano nuomone, viešojo administravimo teoriją, nagrinėjant politikos klausimus, ribojo aiškiai išsakyta arba menama politikos ir administravimo dichotomija. Idėja yra ta, kad politiniai sprendimai vadovaus administracinių įstaigų darbui ir kad moralinis atskaitingumas turi būti suvokiamas tik hierarchine prasme, t.y. kad įstaigos atskaitingos tik išrinktiesiems valstybės pareigūnams. Kadangi teoretikus tenkino viešojo administravimo, kaip vyriausybės administravimo, apibrėžimas, jie išlaikė politikos ir administravimo liekanas ir jo ribotą požiūrį į demokratinį valdymą.

Tačiau problema padidėja, kai į ją žvelgiama iš intelektualinio viešojo administravimo teorijos paveldo pozicijų. Esantieji viešosiose organizacijose daro tiesioginį poveikį individų gyvenimams ne tik vykdydami valdžios duotus įsakymus, bet ir patys siekdami patenkinti visuomenės interesus. Be to, viešųjų organizacijų augimas reiškia, kad jos daro poveikį savo nariams ir klientams vien savo didumu, sudėtingumu ir beasmeniškumu. Todėl tikrasis moralinis viešosios organizacijos pagrindas glūdi ne hierarchiniuose santykiuose tarp įstaigų ir įstatymų leidybos – jis egzistuoja realiai.

Šį klausimą neseniai analizavo George'as Fredericksonas *(George Frederickson)*, bandęs aiškiau suvokti, ką viešosiose organizacijose reiškia terminas *visuomeninis*. Pasak Fredericksono (1991), jo reikšmės yra

skirtingos, ir tai priklauso nuo mūsų požiūrio. Iš pliuralistinės perspektyvos visuomenė – tai interesų grupės, ekonomistams visuomenė – tai vartotojai ir t.t. Fredericksono nuomone, pagal viešojo administravimo teoriją visuomenės teorija turėtų apimti kelias efektyvaus ir atsakingo valdymo dimensijas. Pirma, tokia teorija turėtų domėtis ne individais ar grupėmis, bet *visuomenės intereso* sąvoka, ypač jos konstitucinio apibūdinimo prasme. Antra, *visuomenės (viešumo)* sąvoka viešajame administravime turi atspindėti „dorą pilietį", kuris yra informuotas ir įsitraukęs į organizuotos visuomenės veiklą. Trečia, visuomenės teorija turi apimti *dėmesingumo* sąvoką netgi atžvilgiu tų individų ir grupių, kurios nelabai aiškiai reiškia savo interesus. Galiausiai administratorius turi būti geranoriškas. „Užuot tiesiog palengvinęs savo paties interesų siekimą, valstybinės įstaigos administratorius kartu su išrinktaisiais atstovais ir piliečiais nuolat sieks rasti ir suformuluoti bendrą visų interesą ir vyriausybę ragins siekti to intereso" (p. 415–416).

Jau matėme, kad politinis mokslas, kaip disciplina, nevisiškai atspindi tai, kas rūpi dirbantiesiems viešosiose organizacijose, ir nepakankamai svarsto organizacinius bei vadybinius klausimus. Mes pastebėjome, ir tai, kad organizacinės analizės sritis yra ribota, nepakankamai suvokianti viešųjų organizacijų moralinį kontekstą. Kai kas teigia, jog viešasis administravimas yra tik profesija ir niekada nebus teoriškai svarbi, tačiau jis visuomet turi ką nors skolintis iš kitų disciplinų, vadinasi, teorijos niekada neatitiks praktikos.

POKYČIŲ VALDYMAS SIEKIANT VISUOMENINIŲ VERTYBIŲ

Tiek moksliniu, tiek praktiniu požiūriu discipliną formuoja konkrečios srities ir teorijos dermės galimybė. Viešojo administravimo studijose dėmesį sutelkus į tuos asmenis, kurie valdo pokyčius viešosiose organizacijose, kad viešai nustatytų visuomenines vertybes, dabar galima pasiekti tokią dermę. Tokiame apibrėžime integruojamos politinių mokslų perspektyvos bei organizacijos analizė (ir kitos disciplinos, kurios prisideda prie tyrimo) ir pripažįstama kaitos procesų organizaciniame kontekste svarba bei vadovų atsakomybė veiksmingai tvarkant šiuos procesus.

Be to, apibrėžime numatomas svarbus viešųjų organizacijų narių vaidmuo darant įtaką visuomenės gyvenimui ir jų atsakomybė valdyti tą poveikį demokratines normas atitinkančiais būdais.

Kaip galima būtų visų rūšių organizacijas padaryti viešesnes, demokratiškesnes ir geriau reiškiančias mūsų visuomenės vertybes?

Toks mūsų tyrimo apibrėžimas, be abejonės, leidžia ne tik įtraukti į jį tradicinius viešojo administravimo teorijos klausimus, bet ir siūlyti, kad viešasis administravimas būtų laikomas platesnio viešųjų organizacijų tyrinėjimo dalimi. Šioje knygoje aprašytos viešojo administravimo teorijos buvo sukurtos laikantis šios šalies viešojo administravimo teorijos tradicijų. Tų darbų teiginiai tinka didesnei organizacinei visuomenei, kurioje mes gyvename. Kadangi didelės ir sudėtingos organizacijos vyrauja socialiniame ir politiniame klimate, todėl galima klausti, ar visos tokios organizacijos turėtų būti valdomos išlaikant mūsų laisvės, teisingumo ir lygybės idealus. Tuomet klausimas tampa ne „Kaip turėtume vertinti vyriausybinių įstaigų veiklą? bet „Kaip visų rūšių organizacijas galima būtų padaryti viešesnes, demokratiškesnes ir geriau reiškiančias mūsų visuomenės idealus?“

Be abejonės, daugelį viešosios politikos aspektų dabar lemia vadinamosios privačios įstaigos. Daugelis šių privačių organizacijų savo dydžiu ir sudėtingumu smarkiai pranoksta kitų šalių anksčiau buvusias šios šalies vyriausybes. Modernios organizacijos – vyriausybinės ir nevyriausybinės – daro milžinišką poveikį mūsų visuomenės individų asmeniniam gyvenimui. Kadangi valstybė daugeliu atžvilgių atvėrė kelią konglomeratams, santykiai tarp valstybės ir piliečio, organizacijos ir kliento tampa labai glaudūs. Vadinasi, visas organizacijas galima vertinti pagal jų viešumo laipsnį, pagal tai, kaip plačiai jos išreiškia viešai, o ne privačiai nustatytas visuomenines vertybes. Šia prasme viešojo administravimo teorija galėtų tapti apskritai organizacijų teorijos modeliu.

Toks požiūris aiškiai teigia tai, kam praeityje priešinosi viešojo administravimo teoretikai: kad iš viešųjų organizacijų būtų reikalaujama

veikti laikantis demokratinių procedūrų ir siekti demokratiškų rezultatų. Įsipareigoję siekti viešai apibrėžtų visuomenės įstatymų, negalime nusileisti žemiau. Todėl demokratinio administravimo teorija, pusiau užgožta viešojo administravimo teorijos tema, dabar turi būti iškelta į pirmąjį planą. Teoretikų Waldo, Golembiewskio, Ostromo, Harmono, Denhardto ir naujojo viešojo administravimo atstovų darbai krypsta šia linkme.

Ši užduotis dažnai buvo nustumiama į šalį vaikantis mokslo ir metodikos, tačiau ji tebėra svarbi viešųjų organizacijų sričiai, kadangi geriausiai išreiškia mūsų disciplinos moralinius įsipareigojimus. Tai yra moralinis įsipareigojimas, glūdintis žmogaus veikloje, ir praktikai negali jo išvengti.

ORGANIZACIJA IR ASMENINIS MOKYMASIS

Administratoriai privalo nepaprastai lanksčiai nagrinėti organizacinius klausimus, todėl jie turi gebėti keistis, prisitaikyti, mokytis. Deja, dabartinis požiūris į teorijos kūrimą linkęs riboti, o ne didinti administratoriaus galimybes. Pavyzdžiui, tiksliojo mokslo požiūryje glūdi idėja apie struktūrinį pasaulį, kuris veikia pagal dėsnius, išreiškiančius funkcinius imperatyvus. Šiuo požiūriu veiklos modelis yra hierarchinis, struktūrinis, autoritarinis. (Prašau atkreipti dėmesį, kad tai nėra demokratinio valdymo lozungai. Tikėtina, kad viešosios organizacijos vadovaujasi teoriniu polinkiu siekti supratimo ir sutarimo, bendravimo ir dalyvavimo.) Jeigu atsakymų apimtis ribojama tokiu būdu, teorija ne suteikia galimybių, o jas riboja.

Dar svarbiau, kad dabartiniai požiūriai į teorijos kūrimą gali netinkamai modeliuoti pažinimo procesą ir taip riboti mokymąsi. Pasaulį suvokdama kaip nepriklausomą nuo mūsų dalyvavimo jame, vyraujanti socialinio mokslo teorija sutelkia dėmesį į egzistuojančių reiškinių paaiškinimą, arba supratimą. Tačiau administracinį pasaulį konstruoja ir perkonstruoja individų ir grupių veiksmai bei sąveika. Todėl tie nuolat „galiojantys" vyraujančio mokslo aiškinimai galioja tik konkrečios realybės konstrukcijos kontekste. Jie neleidžia ir, žinoma, neskatina galimybės keistis, tokios

galimybės, kuri galėtų pakeisti egzistuojančias realybes. Tačiau, kaip matėme anksčiau, kaita ne tik neišvengiama, bet ir būtina. Pats kaitos būtinumas reikalauja kitokio, nei nurodo ar modeliuoja vyraujantis socialinis mokslas, požiūrio į mokymąsi.

8.1 lentelė

TRYS ADMINISTRAVIMO MODELIAI PAGAL TRIS ORGANIZACINIUS PROCESUS

	Racionalusis modelis	Interpretacinis modelis	Kritinis modelis
Žinojimo/ pažinimo būdai	Pozityvusis socialinis mokslas ⇓ kontrolė	Interpretacinė teorija, fenomenologija ⇓ supratimas	Kritinė socialinė teorija ⇓ emancipacija
Sprendimo būdai	Racionalusis sprendimų priėmimo procesas	Emocinis intuityvus	Vertybinis kritinis
Veikimo būdai	Instrumentinis veiksmas	Ekspresyvus veiksmas	Edukacinis veiksmas (praktika)

Atrodo, kad dauguma dabartinių požiūrių į teorijos kūrimą nesusitvarko su tokių priešybių, kokias minėjome skyriaus pradžioje, sinteze. Jeigu darome prielaidą, kad socialinis administracinės veiklos pasaulis sutvarkytas taip, kad galima nustatyti priežastinius ryšius, teoretikai akcentuoja šių klausimų sprendimą. Jie ieško „teisingo atsakymo". Tačiau darydami kitokią prielaidą, kad socialiniam pasauliui būdingi konfliktai ir pokyčiai, galime sutaikyti priešybes kaip esančias nuolatinės įtampos būsenoje. Tuomet sutelkiame dėmesį į procesinius dalykus, modelius ir santykius, kurie nuolat susiformuoja mūsų ir kitų gyvenimuose. Šių klausimų nagrinėjimas, jų potvynių ir atoslūgių priėmimas, judėjimas su pokyčių srovėmis ir mokymasis iš kur tik įmanoma, yra asmeninio mokymosi esmė bei praktikos ir teorijos jungtis.

8.1 lentelėje nurodyta įvairių viešojo administravimo teorijų reikšmė pagal tris pagrindinius organizacinius procesus: žinojimo, sprendimų ir veiklos būdus. Administratoriai nuolat turi ieškoti informacijos apie pasaulį, remdamiesi informacija priimti sprendimus, veikti

pagal tuos sprendimus. Savo mokymąsi nukreipę į tokius plačius organizacinius procesus, geriau suprasime organizacijų gyvenimą.

Nors vyraujanti teorija pretenduoja būti vienintele galima, daugelis, prisidėjusių prie intelektualinio ir politinio viešųjų organizacijų paveldo, siūlė kitokių teorijų. Viešųjų organizacijų studijų išbaigtumas reikalauja, kad būtume atidūs visoms mums prieinamoms teorijoms. Pagal racionaliojo modelio požiūrį į žinojimą ieškant priežastinio paaiškinimo, grindžiamo objektyviu žmogaus elgesio stebėjimu, naudojamasi pozityviojo socialinio mokslo metodais. Kita vertus, interpretacinis modelis bando paaiškinti tas prasmes, kurias individai suteikia organizacijos veiklai. Pagal šį požiūrį pripažįstama, kad viešųjų organizacijų pasaulis yra sukonstruotas socialiai ir dėmesys sutelkiamas į tai, kaip tame pasaulyje yra sudaryta tarp subjektų egzistuojanti prasmė. Galiausiai kritinis modelis bando atskleisti tuos įsitikinimų arba ideologijos modelius, kurie trukdo mums tobulėti kaip individams arba kaip visuomenės grupėms. Racionaliajame modelyje žinių reikia tam, kad būtų galima kontroliuoti, interpretacinis modelis bando surasti supratimą, kuris būtų bendravimo pagrindu, o kritinis modelis bando išsivaduoti iš socialinių apribojimų, ribojančių mūsų augimą ir raidą.

Kiekviename šių modelių į sprendimų priėmimą numatytas ypatingas požiūris. Racionalusis modelis akcentuoja racionalius, arba kognityvius, procesus. Sprendimai priimami objektyvių duomenų ir turimos informacijos pagrindu. Interpretacinis modelis pripažįsta, kad toks objektyvumas nevisiškai apibūdina žmogaus elgesį, bet to ir neturi daryti. Kartais sprendimai priimami (ir taip turėtų būti) remiantis žmogiškomis emocijomis arba intuicija. Todėl interpretacinis modelis sprendimų priėmimo procesus pripažįsta su kitokia, nei racionaliajame modelyje, psichikos veikla. Galiausiai kritinis modelis bando integruoti šiuos modelius racionaliai analizuodamas aplinkybes, kurių dėka asmuo gali suvokti pasaulį tokį, koks jis iš tiesų yra. Tačiau mūsų aistros ir emocijos krypsta link efektyvesnės veiklos. Tad kritinis modelis pateikia kritinį požiūrį į mūsų vertybes ir siūlo būdus, kaip galėtume aiškiau nustatyti ir siekti svarbiųjų žmogiškųjų vertybių, visų pirma – laisvės vertybės.

Galiausiai kiekvienas modelis numato konkretų veikimo būdą. Racionalusis modelis akcentuoja instrumentinį elgesį, kuris prisi-

deda prie organizacinių tikslų. Kontroliuojama individų veiksmais. Interpretacinis modelis ieško ekspresyvių veiksmų, kurie leidžia atskleisti mūsų norminius įsipareigojimus ir dirbti kartu su kitais, kad išsiugdytume didesnį tarpusavio supratimą. Ekspresyvūs veiksmai leidžia užmegzti santykius su kitais asmenimis, tokiais, kaip jie save pateikia, neobjektyviais. Kritinis modelis siūlo šviečiamąjį požiūrį į organizacinį gyvenimą – žmogaus veikla čia įgalinama, o ne ribojama. Žmogaus veikla čia vertinama kaip pagrįsta žinojimu – ją galima apibūdinti terminu *praktika*. Praktikoje mes dar kartą randame jungtį tarp asmeninio mokymosi ir teorijos bei praktikos santykio. Praktikos sąvoka reiškia, kad pažinę mus supančias aplinkybes ir kritiškai įvertinę tas žinias mes esame priversti ieškoti efektyvesnio bendravimo, taigi didesnės autonomijos ir atsakomybės. Mano nuomone, praktikai ir teoretikai turi nukreipti savo teorijas ir veiksmus būtent į administracinę praktiką.

NAUJASIS TEORETIKŲ VAIDMUO

Praktikų ir teoretikų vaidmenį iš dalies pabrėžiau dėl savo, kaip administratoriaus, vaidmens. Tačiau tam tikra prasme esu ir teoretikas. Taigi kaip suprantu savo ir kitų teoretikų vaidmenį kuriant organizacijų teorijas? Žinoma, nemanau, kad teoretikai visą savo laiką turėtų praleisti ieškodami tariamai priežastinių ryšių, kurie gali būti, bet gali ir nebūti svarbūs realiame pasaulyje. Teoretikai turi nukreipti savo dėmesį į tikras problemas, iš kurių svarbiausia yra suprasti, kaip viešosios organizacijos gali veikti demokratinės visuomenės labui.

Mokslinis tyrimas yra svarbus kuriant tvirtą pagrindą viešųjų organizacijų studijoms. Daugeliu atvejų mokslinis tyrimas nėra skirtas praktikams, bet to ir nereikia. Privalu išnagrinėti kai kuriuos sudėtingus ir detalius klausimus, ir visa tai išsamiai aptarti, tik po to praktikos pasaulyje gali būti jaučiamas tyrimo poveikis. Tai mokslininkų ir teoretikų uždavinys, ir praktikams jo nereikia nei baimintis, nei menkinti. Praktikai neturėtų norėti, ir daugelis nenori, kad teoretikai būtų visiškai tokie pat kaip jie patys ir matyti pasaulį taip, kaip jie. Jie nori, kad teoretikai žvelgtų plačiau ar bent suvoktų pasaulį kitu požiūriu.

IŠVADA

Kaip jau buvo minėta anksčiau, viešosios organizacijos dabar išgyvena pagrįstumo krizę. Piliečiai abejoja mūsų institucijų veiksmingumu ir ketinimais tų, kurie jose dirba. Jiems atrodo, kad valstybės pareigūnų pažiūros neatitinka jų lūkesčių. Vyriausybės mažinimai, dideli deficitai, dažni gąsdinimai skandalais išryškina šią krizę. Šias aplinkybes reikia teoriškai ir praktiškai pagrįsti.

Daugelis praktikų šiandien jaučiasi nedrąsūs, nusivylę bei išsekę, ir taip iš dalies yra dėl teorinių žinių trūkumo. Kaip mokė Freudas, individai veikia pagal paslėptas prielaidas, kurios gali būti nevisiškai tinkamos pasaulyje, kuriame jie gyvena. Atsiradusius simptomus arba diskomforto jausmą psichoterapeutas gali panaudoti kaip užuominas, atskleidžiančias individo gyvenimo istoriją, ir taip padėti jam gyventi visavertiškesnį, labiau realybę atitinkantį gyvenimą. Panašiai teigė ir Marxas, kad visuomenės priima neteisingus tikėjimų, ideologijų modelius, paslepiančius tikrąją priespaudą, kurioje gyvena jų nariai. Pavyzdžiui, nors biurokratinės organizacijos nariai gali būti susvetimėję, jie tik miglotai gali suvokti, kas su jais vyksta. Jie susvetimėjimą gali jausti kaip neaiškų diskomfortą, kuris yra neteisingo veiksmo simptomas.

Uoliai bandydami susikurti platesnį vaizdą, kurio požymiai yra šie simptomai ir diskomfortas, individai arba socialinės grupės gali suvokti, kad teorijų, kuriomis jie grindžia savo veiksmus, nepakanka. Žmonėms reikia konteksto, kuriame jie matytų daiktus tokius, kokie jie yra, matytų daiktus platesnio vaizdo fone, taigi matytų juos skirtingai. Psichoanalizėje padėti yra psichoterapeuto uždavinys, o kritinėje socialinėje teorijoje – teoretiko. Jo uždavinys viešosiose organizacijose yra padėti veikėjui sukurti teoriją, kuri galėtų būti naujo, tikėtina, išlaisvinančio, įgalinančio ir komunikatyvaus veiksmo (praktikos) pagrindas.

Galiausiai mums visiems, tiek administratoriams, tiek teoretikams, svarbu surasti tokį požiūrį į savo darbą, kad galėtume suprasti dabartinę praktiką ir praktiką ateityje. Teorija nėra tiesiog gyvenimo atspindys, ji projektuoja gyvenimą. Gera teorija ne vien analizuoja – ji sintetina įvairius elementus ir žvelgia į ateitį. Numa-

tydami ateitį turime atsižvelgti ir į faktus, ir į vertybes. Ateitis reikalauja iš mūsų rinktis, nuolat keistis ir prisitaikyti prie naujų aplinkybių. Ateitis reikalauja mokytis.

Iš Waldo ir Barnardo išmokome, kad viešosiose organizacijose reikia proto bei atjautos, ir dabar, baigę savo tyrinėjimą, galime geriau įvertinti jų rekomendacijas. Waldo, proto šalininkas, savo gyvenimo darbą skyrė demokratinio administravimo teorijai; Barnardas, atjautos šalininkas, ieškojo pokyčių sampratos ne tik kontrolės, bet ir bendravimo bei sutarimo požiūriu. Demokratinis administravimas, Waldo svajonė, šiandien atrodo toliau nei bet kada anksčiau. Šiandien produktyvumo ir efektyvumo kalba užgožia demokratijos ir rūpesčio kalbą. Tačiau, kaip dabar žinome, ilgalaikis valstybės institucijų gyvybingumas, tiesą sakant, pačios demokratijos išlikimas reikalauja tokios demokratinio valdymo teorijos, į kurią įeitų demokratinis administravimas. Atrodo nutolusi ir Barnardo trokštamo „organizacijos jausmo" viltis. Hierarchija, struktūra, vadovavimas yra tvirti, tikriausiai ypač tvirti todėl, kad juos priimame kaip savaime suprantamą dalyką ir dažnai nesuvokiame, kas tai iš tikrųjų yra.

Waldo ir Barnardas bandė išspręsti šią dilemą stiprindami kelių įtakingų vadovų moralinę vienovę. Tačiau tikriausiai iš čia galima išmokti ir daugiau – kad viešųjų organizacijų nuolatinė būsena yra įtampa ir raida, todėl individai turi nuolat mokytis, kad neatsiliktų. Kad tai įvyktų, t.y. kad teorija ir praktika būtų taip glaudžiai susijusios kaip mokymasis ir veikla, ne tik reikia, kad praktikai mąstytų kaip teoretikai, ir atvirkščiai, bet (ir tai dar svarbiau) kad visi pripažintų bendrą atsakomybę už kuo visavertiškesnę ir geresnę mūsų demokratinių vertybių raišką.

ŠALTINIAI

Frederickson, H. George. „Toward a Theory of the Public for Public Administration." *Administration and Society*. 22 (February 1991), p. 395–417.

PRIEDAS: „ADMINISTRACINIS ŽURNALAS“

Vienas didžiausių sunkumų, iškylančių viešojo administravimo tyrinėtojams ir praktikams, norintiems geriau suvokti viešąsias organizacijas, yra akivaizdi spraga tarp teorijos ir praktikos. Tai, kas atrodo prasminga, iš esmės ne visuomet tinka praktikai; mokslininkų sukurtos teorijos paprastai mažai panašios į valstybinės įstaigos administratoriaus realų pasaulį. „Administracinis žurnalas“ yra praktiška priemonė viešosiose organizacijose skaitytojui padėti susieti teoriją ir praktiką. Kruopščiai naudodamasis „Administraciniu žurnalu“ skaitytojas turėtų mokėti susieti individo bei organizacijos teorijas ir tai, kaip jis mąsto, jaučia ar veikia administracinėse situacijose.

„Administracinis žurnalas“ pagrįstas požiūriu į mokymąsi, kad mokymosi apie administravimą esmė glūdi individo patirtyje, tačiau nėra tuo ribojama. Visi mes – ir tyrinėtojai, ir praktikai, turime daug įvairios patirties, kuri, tinkamai naudojama, gali padėti suprasti organizacijų gyvenimą. Mes veikiame užimdami administracines pareigas, skaitome ir aptariame organizacinės dinamikos teorijas, studijuojame ir analizuojame įvairius atvejus, dalyvaujame situacijų modeliavime ir kitokiuose mokymuose, mums gimsta naujų idėjų, netgi fantazijų apie efektyvių visuomeninių veiksmų galimybes. Aktyviai apmąstydami savo patirtį ir darydami apiben-

drinimus išmokstame svarbių dalykų apie tai, kaip veikia organizacijos ir kaip individai veikia organizacinėje aplinkoje.

„Administracinis žurnalas“ siūlo mums sutelkti dėmesį ne į tiesioginius darbus, kuriuos atliekame (nors jie yra svarbūs ir yra pagrindas mokymuisi), o į pagrindinius žmogiškuosius procesus, kurie yra veiklos pagrindas. Apie tai, kas daroma, kalbame kaip apie užduotis, o apie jų atlikimo būdus – kaip apie procesus. Pavyzdžiui, kalbėdami apie pašalpų prašymų stebėjimą mes apibūdiname organizacinį procesą. Kalbėdami apie besimokantį asmenį – apibūdiname darbą, kalbėdami apie mokymąsi kaip apie aktyvią arba pasyvią veiklą – apibūdiname asmeninį procesą. Svarbu, kad šie procesai administratoriams atrodo ilgiausiai trunkantys. Nors darbai, kuriuos atliekame, keičiasi diena po dienos, susiduriame su tais pačiais procesiniais dalykais (bendravimo, galios, valdžios ir t.t.).

Pavyzdžiui, vienas autorius nurodė šešis pagrindinius organizacinius procesus, kurie yra individų ir organizacijų veiksmų pagrindas: bendravimas, vadovybė ir valdžia, narių vaidmenys ir funkcijos, judėjimas tarp grupių, sprendimų priėmimas ir t.t. Svarbiausios pamokos yra tos, kurios susieja bendrus daugelio skirtingų situacijų organizacinius procesus. Kitas žmogiškųjų procesų požymis susijęs su žinojimo būdais (kaip gauname žinias), sprendimo būdais (kaip pasirenkame remdamiesi turimomis žiniomis), veikimo būdais (kokių imamės specifinių žingsnių ar kaip elgiamės, kad įvykdytume savo pasirinkimą). Bet kuriuo atveju „Administracinio žurnalo“ pozicija yra ta, kad mūsų organizacinio gyvenimo dinamizmo sampratą lengviausia pasiekti sutelkus dėmesį į organizacinius procesus.

Teigdami, kad mokymasis sutvirtėja pradėjus apibendrinti savo tiesioginę patirtį ir perėjus nuo darbų svarstymo prie procesų apmąstymo, pamatome mokymosi modelį. Daugelis mūsų pradeda nuo to, ką darome kiekvieną dieną; mums rūpi patirtis, susijusi su kasdieniais darbais. Tačiau prasmingas mokymasis vyksta tik tuomet, kai pradedame apibendrinti procesus. Čia galima susieti patirtyje sukauptus duomenis ir teorijas bei apibendrinimus, kurie gali padėti paaiškinti tą patirtį. Vėliau, svarstydami ateities darbus, darome tai turėdami daugiau informacijos, mūsų patirtį nušviečia mūsų apmąstymai ir apibendrinimai, ir tai leidžia mums veikti efektyviau.

Žinoma, vičšosiose organizacijose žmones taip suvaržo tiesioginių darbų spaudimas, kad jie lieka susikoncentravę į darbų ir patirties sektorių. Jiems rūpi susirinkimų datos, dalyvavimas konferencijose, derėjimasis dėl įvairių pozicijų ir taip toliau, ir jiems nelieka laiko mąstymams ar užsiimti informuotu mokymusi, kurį gali suteikti apmąstymai. Žinoma, tam tikras mokymasis vyksta ir tokiose situacijose, tačiau su „Administracinio žurnalo" pagalba savo patirtį galime išnaudoti kur kas naudingiau, jei išsamiai išanalizuosime procesus, kurie glūdi po mūsų kasdiene patirtimi.

Mokymesi iš patirties turi dalyvauti visa mūsų esybė. Kadangi iš tikrųjų esame tai, ko išmokstame, mokymąsi turime susieti su savo asmenybės gelmėmis: svarstyti klausimus, susijusius ir su širdimi, ir su protu. Mums turi rūpėti ne tik tai, ką galvojame, bet ir tai, ką jaučiame, ne tik tai, ką veikiame, bet ir tai, kas esame. Dėl šios priežasties, pradėjus mokytis, „Administracinis žurnalas" skatina mus apsvarstyti visus savo esybės aspektus, jis siūlo, kad mūsų organizacinio gyvenimo sampratai vadovautų ir mūsų vidinė, ir išorinė patirtis.

ŽURNALO FORMATAS

„Administracinis žurnalas" leidžia kiekvieną patyrimą suvokti iš keturių skirtingų perspektyvų ir suteikia praktinį būdą pakilti virš konkrečios situacijos ir išsamiau mokytis. Mūsų manymu, pildant žurnalą reikėtų atsipalaiduoti ir užpildyti tą žurnalo dalį, kuri labiausiai atitinka mūsų patyrimą. Pirmiausiai užrašome savo mintis pagal toje dalyje komentuojamus klausimus, paskui pereiname prie kitos dalies ir komentuojame tą pačią idėją remdamiesi tos dalies pozicijomis, ir t.t. Pildydami tai vieną, tai kitą žurnalo dalį, nustatome sąsajas tarp prasmių, kurias suteikiame savo veiksmams, ir pačių veiksmų. Pradėję suprasti savo veiksmų tėkmę, randame naujų būdų, kaip sutvirtinti mūsų mokymąsi, ir galime tyrinėti naujas galimybes, kurios atsiskleidžia mūsų gyvenimui.

Žurnalas susideda iš keturių pagrindinių dalių ir priedo, kurį toliau trumpai apibūdinsime. Šio aptarimo pabaigoje pateiksime kelis įrašų pavyzdžius.

I. IŠORINĖ PATIRTIS

Pirmojoje „Administracinio žurnalo“ dalyje užrašome savo kasdieninę patirtį, susijusią su viešosiomis organizacijomis. Tai gali būti nuolatinis mūsų dirbamas administracinis darbas, atskirų atvejų analizė, situacijų modeliavimas ir kitokie apmokymai arba tiesiog mūsų pačių įspūdžiai. Šiame skyriuje trumpai užrašome kiekvieną patyrimą, o vėliau tai imame apmąstymų ir apibendrinimų pagrindu. Patyrimo aprašas neturi būti ilgas ar išsamus, tereikia įrašyti tiek informacijos, kad vėliau, sugrįžus prie tos dalies, galėtume atsiminti įvykį. Tačiau svarbu, kad būtume kuo objektyvesni ir tiksliai užrašytume tai, kas atsitiko ir nepasiduotume pagundai nedelsiant įvertinti savo patyrimo. Tai galima būtų daryti iš trečiojo asmens perspektyvos, tai yra užimti kieno nors kito, nesusijusio su tuo patyrimu, tačiau apie jį rašančio, poziciją, nesusijusią su dalyvavimu ir vertinimu. Šioje žurnalo dalyje svarbiausia, kad būtų užrašyta aiškiai, trumpai ir be vertinimo.

Joje galima atsakyti į tokius klausimus: kokios buvo to patyrimo aplinkybės? Kokie žmonės dalyvavo? Kiek laiko tai truko? Kokių veiksmų ėmiausi šioje situacijoje? Ką kiti atskleidė apie save? Ar aš visiškai sąžiningai ir tiksliai rašau apie tai, kas įvyko?

II. APMĄSTYMAI IR APIBENDRINIMAI (IŠORINĖ PATIRTIS)

Po kiekvienos dalies apie išorinę ir vidinę patirtį (I ir III dalys) yra dalis, skirta apmąstymams ir apibendrinimams (II ir IV dalys). Nors šių skyrių turinys skiriasi, jų požiūris į žurnalo medžiagą panašus. Bet kuriuo atveju svarbiausia yra pažvelgti į patyrimo vidų, kad vėliau galėtume nuo jo atitrūkti. Šiame skyriuje bandysime giliau suprasti aprašytosios situacijos dinamiką, ieškodami požymių, kurie leistų suprasti individo, grupės ir organizacinius lygius. Apmąstydami patyrimą, galime suvokti ryšius tarp šio ir kito patyrimo, galime pradėti apibendrinti savo tiesioginę patirtį didesnių pamokų šviesoje. Be to, žinome svarbią teorinę medžiagą, kuri galėtų padėti suvokti patyrimą. Bet kuriuo atveju, apmąstę patirtį, bandome išvesti didesnes ir ilgiau trunkančias pamokas, kurioms pagrindas yra patirtis.

Klausimai, susiję su šiuo skyriumi, yra tokie: kokie žmogiškieji procesai vyko šioje situacijoje? Ką bendro patyrimas turėjo su šešiomis organizacinio proceso dimensijomis arba su žinojimo, sprendimo ir veikimo būdais? Kaip, remiantis patirtimi, galima šiuos procesus komentuoti? Remdamasis patyrimu, ką galėčiau pasakyti apie organizacinių procesų veikimą? Kokios teorinės medžiagos, galinčios paaiškinti šią situaciją, neseniai radau? Kur galėčiau ieškoti tolesnio paaiškinimo? Kokie asmenys galėtų man padėti nuolat mokytis apie tokius atvejus?

III. VIDINĖ PATIRTIS

I skyriuje apie išorinę patirtį pritaikėme trečiosios šalies požiūrį, kad galėtume objektyviai aprašyti savo patirtį; šiame skyriuje užimsime pirmojo asmens padėtį ir sieksime visiško subjektyvumo. Mes klausiame, kaip mus paveikė ta patirtis – emociškai, psichologiškai, intelektualiai ar dvasiškai? Čia turėtų atsispindėti šio patyrimo suaktyvinti mūsų vidinio gyvenimo aspektai. Mes galėjome, pavyzdžiui, jausti džiaugsmą arba skausmą, staigų energijos antplūdį arba depresiją, mums galėjo atsiverti kokia nors nauja įžvalga arba galėjome atmesti ankstesnę pamoką.

Mes galime norėti atsakyti į šiuos klausimus: Kaip man atrodo tai, kas vyksta? Kokios yra mano stipriausios emocijos? Kokia mano psichologinė būsena šiuo momentu? Ar šio patyrimo metu vyko kokių nors pokyčių? Ar aš jaučiu įtampą ar atsipalaidavimą? Ar jaučiuosi intelektualiai gyvybingas ir aktyvus, ar pasyviai priimu tai, kas vyksta? Kokius estetinius pojūčius jaučiu šiuo momentu? Ar šis patyrimas kokiu nors būdu pakilo virš įprastinės įvykių tėkmės ir įgavo dvasinių savybių?

IV. APMĄSTYMAI IR APIBENDRINIMAI (VIDINĖ PATIRTIS)

Šis skyrius apie apmąstymus ir apibendrinimus leidžia mums įsigilinti į savo patirtį ir nustatyti ryšius tarp patirties ir ilgalaikės perspektyvos. Čia mes galime norėti atsakyti į šiuos klausimus: kuo

mano vidinis patyrimas šiuo momentu skiriasi nuo patyrimo ankstesniais momentais? Kokia dabar mano patiriamų emocijų reikšmė? Kuo šios emocijos skiriasi nuo patirtų kitose panašiose situacijose? Ką galiu suprasti iš savo dabartinės psichologinės, intelektualinės ir dvasinės patirties, kai ji susijusi su panašiais patyrimais? Kokia vidinės patirties dalis yra ryškiausia? Ar ši dalis yra vyraujanti, ar aš susikoncentruoju į tą savo patirties dalį, kurią paprastai ignoruoju? Kokie išoriniai šaltiniai gali man padėti suvokti savo vidinę patirtį šiuo momentu? Kokia poezija, muzika ar literatūra gali sutėikti įžvalgos? Kokia mano patirties reikšmė ateičiai?

V. PRIEDAS (AUGIMO PERIODAS)

Nors didelė mūsų kasdienio ar savaitės darbo dalis apims aprašytąsias keturias pagrindines žurnalo dalis, tam tikrais momentais norėsime žengti žingsnį atgal ir išsamiau apžvelgti savo mokymosi apie administravimą eigą. Šiame priede galima aprašyti tą požiūrį. Vienas būdas yra pradėti aprašinėti konkretų asmeninės ir profesinės raidos etapą, kuriame ir mes dalyvavome. Tas etapas gali trukti kelerius metus, pavyzdžiui, tokiais atvejais, kai kas nors perėjo į naują darbą ar mokėsi apie naujas organizacijas, tas etapas gali trukti kelias dienas ar netgi valandas, pavyzdžiui, apmokymo kursuose. Bet kuriuo atveju etapo trukmę nustato jis pats. Pagalvokite apie įvykį, kuriuo prasideda etapas (pavyzdžiui, įstojimas į viešojo administravimo magistro programą) ir apie įvykį, kuriuo jis baigiasi (pavyzdžiui, programos pabaiga). Aprašykite šį etapą priede ir vėliau smulkiau išdėstykite pasitelkę šiuos klausimus: Kokia yra naujoji mano gyvenimo ir darbo fazė, kurioje esu dabar? Kokios dabartinės mano mokymosi aplinkybės? Kokie įvykiai ženklina šio etapo pabaigą ir pradžią? Kokie buvo pagrindiniai mano patirties modeliai šiame etape? (Jei jau kiek nors esate pildę žurnalą, keturiuose pagrindiniuose žurnalo skyriuose rasite svarbių duomenų, kurie padės jums atsakyti į šį ir kitus klausimus.) Ką aš veikiau? Ko aš mokiausi? Kokie yra mano planai ir ko aš tikiuosi iš likusio šio etapo tarpsnio? Kaip tai paveikė mano mokymąsi? Kaip man atrodo mano paties darbas šiame etape? Ko aš labiausiai noriu iš šio etapo savo paties tobulėjimo požiūriu?

„ADMINISTRACINIO ŽURNALO" PILDYMAS

Kad kuo efektyviau dirbtume su „Administraciniu žurnalu", mums reikia rasti laiko ir vietos, kur niekas mums netrukdytų. Pradedame nuo to, kad ramiai sėdime ir leidžiame savo mintims laisvai tekėti per dienos įvykius. Pirmiausia, laikydamiesi karštligiško administracinio gyvenimo tempo, esame linkę mintimis pašėlusiai bėgioti nuo vieno įvykio prie kito. Tačiau atsipalaiduojant ir rimstant mūsų protams, mintys ims plaukti natūraliai. Patogiau jausimės ir geriau galėsime suvokti gilesnius savo patirties procesus. Greitai susikoncentruosime į vieną įvykį arba idėją, nuo kurios norėtume pradėti rašyti „Administraciniame žurnale". Atsiverčiame atitinkamą žurnalo skyrių ir pradedame užrašinėti savo mintis, nesiekdami rašyti literatūriškai stilingai – tiesiog užrašome tai, kas ateina į galvą.

Žinoma, daugelis šaltinių gali būti tas taškas, nuo kurio pradedame rašyti. Geriausiai apibūdinti viešąsias organizacijas gali padėti mūsų, kaip tokių grupių narių, arba klientų, patirtis. Tačiau patirtis, sukaupta ne organizacijoje, o susijusi su žmogiškaisiais procesais (bendravimu, sprendimų priėmimu ir t.t.), gali būti ne mažiau svarbi. Galiausiai socialiniai tyrimai, situacijų modeliavimas, netgi įsivaizduojamos situacijos gali būti kelias į žurnalo tvarkymą. Kiekvienu šiuo atveju tikriausiai tinkamiausia būtų pradėti nuo pirmojo skyriaus apie išorinę patirtį ir toliau paeiliui rašyti likusiose dalyse.

Toks žurnalo tvarkymas, be abejonės, jokiu būdu nėra vienintelis. Perskaitę kokį nors straipsnį apie organizacijų teorijas arba po kokio nors aptarimo skyriuose apie apmąstymus ir apibendrinimus (II ir IV skyriai) galime užsirašyti savo pastabas. Paminėję teorinę medžiagą, pereiname prie patirties skyrių (I ir III) ir kiekvieną kartą klausiame, ką teorija sako apie mūsų praeities arba planuojamą ateities patirtį. Labai emocinga patirtis gali versti mus pradėti nuo įrašo žurnalo vidinės patirties skyriuje (I), o paskui ją smulkiau išdėstyti kituose skyriuose. Norint nustatyti savo darbo struktūrą, bet kuriuo atveju svarbiausia – pakaitomis rašyti tai viename, tai kitame skyriuje. Todėl kiekvieną įrašą reikėtų kaip nors pavadinti, tai galėtų būti dalinė nuoroda į įrašus kituose skyriuose.

„Administracinio žurnalo“ tikslas – suteikti pagrindą įvykių ir apmąstymų ryšiams, nes nustatyti jie yra mūsų mokymosi dalis ir mūsų asmeninis tobulėjimas. Dėl šios priežasties mums atrodys, kad žurnalo skyriai, be jokios abejonės, yra diskretiški. Kai kas sutaps ir gali būti nelengva rasti „tinkamą“ vietą įrašui. Iš pradžių mums gali atrodyti, kad atskiri įrašai savaime labai mažai atskleidžia ką nors apie mokymąsi, todėl galime jaustis nedrąsiai. Bet kuriuo atveju turėtume atsiminti, kad svarbiausi žurnalo tvarkymo rezultatai paaiškės sukaupus pakankamai informacijos, kad atsirastų savi tobulėjimo tęstinumo jausmai. Tam tikrą laiką tvarkius žurnalą, dar kartą galime perskaityti įvairius įrašus ir nustatyti pasikartojančias problemas ar temas, kurios gali tapti tolesnių įrašų žurnale tema.

„Administracinio žurnalo“ tikslas – mūsų viešųjų organizacijų sampratoje sujungti teoriją ir praktiką. Pagrindinis žurnalo skyrius reikalauja, kad vertintume savo patirtį iš skirtingų pozicijų, ir taip ne tik geriau ją suvoktume, bet ir galėtume integruoti ją į savo mokymąsi. Nuolat rašydami įvairiuose žurnalo skyriuose atrasime, kad mūsų mokymesi apie organizacijas yra sava struktūra ir kad mes iš tiesų galime daryti įtaką savo mokymuisi. Efektyviau mokydamiesi rasime atpildą ir savo atliekamame darbe, ir džiaugsme, kurį patiriame iš to darbo.

ĮRAŠŲ ŽURNALE PAVYZDŽIAI

Toliau pateikiame viešojo administravimo programos magistro, lankančio organizacijų teorijos ir elgesio paskaitas, įrašus apie du skirtingus įvykius. Atkreipkite dėmesį į tai, kad „1 įrašas“ komentuoja vieną konkretų įvykį, o „2 įrašas“ – komentuoja antrą įvykį. Tikrajame žurnale visi įrašai apie išorinę patirtį bus vienoje vietoje, o visi apmąstymai ir apibendrinimai apie išorinę patirtį kartu – bus kitoje vietoje ir t.t.

IŠORINĖ PATIRTIS (1 ĮRAŠAS)

Iš vienos disciplinos turėjome laikyti pusmečio egzaminą, ir mums buvo pasakyta, kad įvertintus darbus gausime per kitą paskaitą. Per pertrauką vienas iš kurso draugų asmeniškai pasišnekėjo su profesoriumi, ir šis pasakė studentui jo pažymį. Be to, jis pasakė, kad visi egzaminą laikiusieji studentai, išskyrus vieną, gavo A pažymį. Studentas, kuris kalbėjosi su profesoriumi, užsiminė apie tai keliems žmonėms, ir bematant pasklido gandai bei spėlionės, kas galėtų būti tas, kuris negavo A.

Išgirdęs informaciją tiesiai iš studento, kuris dalyvavo pokalbyje, aš irgi kai kam pasakiau. Visi, neišskiriant ir manęs, jaudinosi, ar tik ne jis bus tas, gavęs B pažymį.

APMĄSTYMAI IR PASTEBĖJIMAI APIE IŠORINĘ PATIRTĮ (1 ĮRAŠAS)

Nerimas, kurį studentams sukėlė vieno studento paskelbta žinia, jog kažkas negavo A, buvo susijęs su keliais administracinio proceso lygiais, iš kurių svarbiausias buvo bendravimo ir grupės normos. Profesorius nusižengė pažeisdamas normą, reikalaujančią visų studentų pažymius paskelbti tuo pačiu metu. Tačiau pasakyti vieno individo pažymį nebūtų buvę taip blogai, jeigu jis nebūtų pasakęs, kad visi, išskyrus vieną, gavo A. Iš dalies galima kaltinti ir studentą, nes jis galėjo pasilaikyti informaciją sau ir taip užkirsti kelią neigiamam paskelbtos informacijos poveikiui. Minėtieji veiksniai (tai, kad profesorius pažeidė normas, ir bendravimas) yra labai svarbūs, kadangi panašių situacijų pasitaiko ir kitose organizacijose. Reikia pabrėžti administratoriaus, analizuojančio savo veiksmų ar bendravimo poveikį, svarbą. Šiuo atveju profesorius norėjo parodyti asmeninio pasitikėjimo ar draugystės studentui gestą ir galėjo tikėtis, kad studentas išlaikys paslaptį. Tačiau šio gesto studentas nesuprato ir neprotingai nusprendė pasakyti viską kolegoms.

Šis įvykis susijęs su Maslowo teorijomis apie motyvaciją. Pavyzdžiui, kokie motyvai skatino profesorių padaryti tai, ką jis padarė? Kas skatino studentą reaguoti taip, kaip jis reagavo? Maslowas

teigia, kad žmonės turi tam tikrus pagrindinius poreikius ir kad nepatenkinti poreikiai motyvuoja elgesį. Profesorius tikriausiai tenkino „socialinius" poreikius, tarp kurių yra draugystė ir ryšio užmezgimas. Studentas tikriausiai tenkino „ego poreikius", pasakydamas kitiems studentams, kad profesorius pasitikėjo juo, o ne kuo nors kitu; taigi jis bandė pakelti savo prestižą ir padėtį. Studentus motyvavo spėlioti sutrikdytas „saugumo" ir „saviraiškos" poreikis. Reikia atsižvelgti į galimo savo veiksmų ir bendravimo poveikio suvokimą. Taip pat reikia pabrėžti, kad studentų reakcija atspindi organizacijos (t.y. viešojo organizavimo magistro programos) nestabilumą, kuris daro spaudimą studentams siekti nepagrįstai aukštų reikalavimų. Tai sukelia nestabilumą, nesaugumą ir nepasitenkinimą organizacija.

VIDINĖ PATIRTIS (1 ĮRAŠAS)

Pats jaučiausi gana nusiminęs, kai studentas pasakė man apie pažymius. Kaip ir visi kiti, kuriems jis tai pasakė, maniau galįs būti tas, kuris gavo B. Tai man sukėlė didelį nerimą. Pykau ant profesoriaus, kad šis pasakė studentui jo pažymį, kai aš savojo nežinojau, ir pykau, kad šis pasakė apie kitus studentų pažymius. Žvelgiant retrospektyviai, man buvo gėda, kad dalyvavau paskleidžiant gandus, ir jei tai pasikartotų, taip nesielgčiau. Susirūpinimas pažymiais (kurių būčiau turėjęs laukti keturias dienas) vertė mane jausti emocinę įtampą, mano raumenys taip pat buvo įsitempę, kol nepaaiškėjo, kad ne aš buvau tas nelaimingasis.

APMĄSTYMAI IR PASTEBĖJIMAI APIE VIDINĘ PATIRTĮ (1 ĮRAŠAS)

Kamuojamas nežinios paprastai įsitempiu. Nesaugumas dėl nežinojimo, kaip pavyko kontrolinis darbas, nors šansai buvo mano pusėje, erzina. Pykčiu dažnai reaguoju į tai, kas, mano nuomone, yra prastas pasirinkimas arba individų nekompetencija. Pasirenkant bandau sąmoningai būti tolerantiškesnis žmogiškosioms ydoms. Protu jau daugelį metų visiškai suvokiau aiškaus bendravimo svar-

bą. Bandau išaiškinti bet kokią gilią arba svarbią prasmę, kuri nėra suvokiama. Maslowo ir Jungo psichologijos studijos gali padėti suprasti, kodėl ir kaip individai yra motyvuojami veikti taip, kaip jie veikia, ir vertinti gilių bei paslėptų prasmių išaiškinimą. Negalima pervertinti, kaip svarbu administratoriui žinoti minėtus veiksnius.

IŠORINĖ PATIRTIS (2 ĮRAŠAS)

Per dvis pakutines savaites, likusias iki egzaminų, buvau paskendęs popieriuose. Kad neapleisčiau kitų užduočių, pasisamdžiau žmogų, kuris atspausdintų mano darbus. Jis buvo mano draugas ir dirbo už labai nedidelį užmokestį, tačiau negalėjau juo pasitikėti, kad darbą atliks laiku. Jau buvo buvę tokių atvejų, kai darbas nebuvo atliktas laiku, kaip man to reikėjo, todėl pasisamdžiau profesionalų spausdintoją, kuriam reikėjo mokėti dvigubai daugiau, tačiau aš žinojau, kad visada darbą gausiu laiku.

APMĄSTYMAI IR PASTEBĖJIMAI APIE IŠORINĘ PATIRTĮ (2 ĮRAŠAS)

Atsitikimas su spausdintoju priminė man nuolatinio paslaugų įvertinimo daugeliu lygmenų reikšmę. Administratoriui turi ne tik rūpėti paslaugos kokybė ir kiekybė, bet ir darbo atlikimo terminų patikimumas. Minėtieji vertinimo lygmenys susiję su labai svarbiu sprendimų priėmimo procesu. Savo racionaliojo veiksmo modelyje Simonas nurodo trijų žingsnių sprendimų priėmimo procesą, į kurį įeina žinomų galimų alternatyvų analizė, tų alternatyvų galimų padarinių nagrinėjimas, geriausios alternatyvos pasirinkimas. Asmeninio veiksmo modelis pabrėžia, kad sprendimų priėmimo procese neturėtų rūpėti tiesiog pateikti atsakymą į problemą – problema turėtų būti svarstoma išsamiai, klausiant: „Ko mes nedarome, ką galėtume daryti?“ Analizuodami problemą išsamiai, neapsiribojame esančiomis alternatyvomis. Kaip atsitiko su mano spausdintoju? Aš analizavau visas galimas alternatyvas ir palyginau kainą su patikimumo stoka bei susijusiais sunkumais. Patikimumo stoka ir įtampa bei apsunkinimas pralaimėjo, ir aš nusprendžiau,

kad verčiau mokėti daugiau už galimybę žinoti, jog savo darbus turėsiu tada, kai man jų reikės. Administravimo srityje galima būtų išvesti analogiją su ligoninės administratoriumi, kuris samdo skalbėjus; nors kaina gali būti prieinama, menkas patikimumas ir kokybė gali priversti suabejoti ligoninės akreditacija. Todėl administratorius turėtų mokėti šiek tiek daugiau už patogumą ir patikimumą.

VIDINĖ PATIRTIS (2 ĮRAŠAS)

Buvau labai susinervinęs dėl savo draugo nepatikimumo. Paprastai stengiuosi užbaigti savo darbus dvi dienas iki termino pabaigos, o jis man juos atiduodavo likus vos valandai iki paskaitos pradžios. Buvau emociškai sukrėstas ir psichologiškai įsitempęs dėl tokio aplaidumo. Tėvas man yra sakęs seną patarlę: „Apgauk mane kartą – tau bus gėda. Apgauk mane du kartus – ir gėda bus man.“ Esu patyręs patikimumo problemą su šiuo spausdintoju daug kartų praeityje ir nusprendžiau tai užbaigti. Priėmęs prendimą mokėti daugiau pinigų labiau patikimam spausdintojui, pajutau nepaprastą palengvėjimą, lyg našta būtų nuimta nuo mano pečių ir nuslūgo raumenų įtampa, nurimo mano protas. Jaučiau, kad vėl kontroliuoju situaciją, kuri buvo išsprūdusi man iš rankų. Jaučiausi intelektualiai aktyvus sprendimo priėmimo procese ir tas jausmas man patiko kur kas labiau nei pasyviai leisti vykti įvykiams. Sprendimo momentas įgavo dvasinių požymių ta prasme, kad jaučiausi ramus.

APMĄSTYMAI IR PASTEBĖJIMAI APIE VIDINĘ PATIRTĮ (2 ĮRAŠAS)

Praeityje man yra tekę priimti panašių sprendimų, susijusių su veiksnių lyginimu. Mano susidomėjimas teise tikriausiai dažniau nei kitus žmones vertė mane pasinaudoti šiuo balansavimo metodu. Dažnai lyginu tokius dalykus kaip kokybė, kiekybė, kaina, laikas, sunkumai priimant sprendimus. Frustracijos jausmas ir dvasinė bei protinė įtampa, kurią sukėlė kontrolės stoka, mano gyvenime yra pasikartojanti tema. Mano požiūris į problemos sprendimą dažnai

yra bandymas susigrąžinti kontrolę. Kontrolės susigrąžinimas sušvelnina beveik visus įtampos ir frustracijos simptomus. Daugelis rokenrolo dainų susijusios su kontrolės praradimu ir iš to išplaukiančia frustracija bei proto nerimu. Dažnai pritariu toms dainoms, kadangi visą gyvenimą jaučiu poreikį kontroliuoti. Psichologija, ypač humanistinė ir bihevioristinė, taip pat gilinasi į žmogaus saugumo ir kontrolės poreikius. Kai kurie žmonės gali norėti būti pasyviais keleiviais gyvenimo kelyje ir gali jaustis saugūs vedami. Kaip sako Firesign Theater: „ Šiame autobuse visi mes esame kvailiai.“ Man asmeniškai labiau patiktų būti autobuso vairuotoju.

APIE AUTORIŲ

ROBERTAS B. DENHARDTAS yra Arizonos valstybinio universiteto viešojo administravimo profesorius bei Delawaro universiteto garbės profesorius. Kurį laiką dr. Denhardtas buvo Amerikos viešojo administravimo draugijos prezidentas ir Nacionalinės viešojo administravimo akademijos narys. Dr. Denhardtas parašė knygas *Organizacijų šešėlyje, Siekiant reikšmingumo, Viešasis administravimas* ir nemažai kitų knygų bei straipsnių apie viešąjį administravimą. Dr. Denhardtas daugelyje Amerikos universitetų užėmė įvairias administracines pareigas, iš kurių svarbiausios – prorektoriaus pareigos Misurio–Kolumbijos universitete. Jis buvo Misurio valstijos Gubernatoriaus patarėjų tarybos produktyvumo klausimais pirmininkas. Be to, konsultavo valstijų ir vietos valdytojus vadovybės bei organizacijų kaitos klausimais.

NUORODOS

46–47 p., quotations reprinted with permission of Macmillan Publishing Co., Inc. from *The Theory of Social and Economic Organization*, by Max weber, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons. Copyright © 1947, renewed 1975 by Talcott Parsons.

49 p., quotations from *The Age of Rureaucracy*, by W. J. Mommsen. Copyright © 1974 by Harper & Row, Publishers, Inc. Reprinted by permission.

51 p., quotations from *The Origin and Development of Psychoanalysis*, by Sigmund Freud. Copyright © 1955 by Regnery Gateway, Inc. Reprinted by permission.

61–80 p., scattered quotations from *The Administrative State*, by Dwight Waldo. Copyright © 1948 by John Wiley & Sons, Inc. This and all other quotes from the same source are reprinted by permission.

102–113 p., scattered quotations from *Public Administration*, by H. A. Simon, D. W. Smithburg, and V. A. Tompson. Copyright © 1950 by Herbert Simon, Donald Smithburg, and Victor Tompson. Reprinted by permission.

194–195 p., quotations from *Intellectual Crisis in American Public Administration*, by Vincent Ostrom. Copyright © 1974 by The University of Alabama Press. Reprinted by permission.

213–261 p., a portion of Chapter Seven is adapted from „The Political Theory of Reinvention," by Linda deLeon and Robert B. Denhardt.

234–237 p., article „Towarda a Critical Theory of Public Organization, " by Robert B. Denhardt reprinted with permission from *Public Administration Review*, © 1981 by The American Society for Public Administration, 1225 Connecticut Avenue, N. W., Washington, D. C. All rights reserved.

PAVARDŽIŲ RODYKLĖ

Allison Graham T. 119, 120, 121
Appleby Paul H. 30, 72, 75, 165, 171, 172
Argyris Chris 132, 138–144, 147, 158, 235

Bailey Stephen K. 171, 172
Bardach Eugene 188
Barnard Chester 13, 29, 133–136, 277
Bellah Robert 247, 248, 256
Berger Peter 225
Bernstein Richard 219, 229
Blake Robert 136, 158
Boston Jonathan 203
Box Richard 250
Bryson John 250
Burke John 176
Burrell Gibson 234

Caldwell Lynton 63
Carnevale David 253
Chapin Linda W. 251, 252
Cleveland Frederick A. 75
Cleveland Harlan 156, 157
Clinton William (Bill) 201
Cooper Terry 175, 254
Crenson Matthew A. 151
Crosby Barbara 250
Crothers Lane 253, 254
Cyert Richard 121

D'Entreves Maurizio Passerin 246
Dahl Robert A. 105–108, 111, 217
David Charles R. 234
DeLeon Peter, 190, 191, 251
Denhardt Kathryn G. 176
Denhardt Robert B. 15, 32, 170, 235, 252, 272
Dilulio John J. 202
Dimock Marshall 73, 92, 172
Dobel Patrick 176, 177
Dror Yehezkel 166
Dye Thomas 166, 167

Easton David 26, 167
Etzioni Amitai 247

Farmer John David 241–243
Fay Brian 236
Finer Herman 173, 177, 178, 243
Follett Mary Parker 95
Forester John 234
Fox Charles J. 239, 240, 241
Frederickson H. George 153, 154, 253, 269, 270

Freud Sigmund 35, 36, 50–55, 58, 59, 95, 215, 223, 233, 276
Friedrich Carl 173, 174, 243

Gaebler Ted 197, 201, 203, 204, 206
Gardner John 247
Giddens Anthony 45
Golembiewski Robert T. 132, 143–146, 158, 195, 272
Goodnow Frank 68, 72, 73, 187
Gore Albert (Al) 201
Gulick Luther 70, 71, 86–93, 101, 105, 122

Habermas Jurgen 229–234
Hamilton Alexander 63, 64, 195
Harmon Michael 225–229, 272
Hart K. David 154, 155
Hegel G.W.F. 36
Hockmeier 111
Hood Christopher 202
Horkheimer Max 230
Hummel Ralph P. 234
Husserl Edmund 223, 224

Jay Martin 230
Jefferson Thomas 63, 215
Jung 289

Kaboolian Linda 201
Kamensky John 203
Kaufman Herbert 125
Kearns Kevin 202
Kennedy John 119
Kettle Donald F. 202
King Cheryl 250
Kingsley J. Donald 178
Kirkhart Larry 153
Krislov Samuel
Kuhn Thomas 147, 148, 225

LaPorte Todd 150, 154
Lasswell Harold 166
Lerner Daniel 166
Levitan David M. 95
Lewin Kurt 140
Light Paul 202
Lindblom Charles E. 117–121, 218
Long Norton 165, 196
Lowi Theodor 181–185, 189
Luckman Thomas 225
Luke Jeffrey 253
Lynn Laurence 201
Lyotard Jean François 239

March James 109, 121
Marcuse Herbert 48, 230–232
Marini Frank 149
Marx Karl 35–40, 42, 43, 55, 58, 59, 95, 215, 223, 276
Maslow Abraham 287, 289
McCarthy Thomas J. 229
McCurdy Howard 67
McGregor Douglas 136, 137, 158
McSwite O.C., t.p. žr. McSwain, Cynthia; White, Orion 243, 244
Meltsner Arnold 191
Miller Hugh, T. 239–241
Milward H. Brinion 202
Minztberg Henry 206
Mommsen Wolfgang J. 49
Mooney James 84
Morgan Gareth 234
Mosher Frederick C. 173, 174
Mouton Jane 136, 158

Nalbandian John 32

Osborne David 197, 201, 203, 204, 206
Ostrom Vincent 63, 191–196, 272

Peters Guy 202
Plastrik Peter 197
Pollitt Christopher 201
Pranger Robert J. 232
Pressman Herbert 186, 187, 188
Putman Jeffrey 249

Ramos Alberto Guerreiro 216
Rawls John 154, 155, 174, 227
Redford Emmett S. 169, 170, 171
Relley Alan C. 84

Rice A. K. 52, 54
Rohr John 174, 175
Rourke Francis F. 167, 168

Sandel Michael 245
Schon Donald 141, 142, 235
Schutz Alfred 224
Scioli Frank P. Jr. 190
Selznick Philip 123, 124, 125, 156, 247
Simon Herbert A. 73, 80, 103–117, 119–122, 192, 193, 214, 289
Smith Adam 204
Smithburg Donald 73, 103, 109, 113
Stene Edwin O. 82
Stivers Camilla 157, 250

Taylor Frederick W. 77–79, 122
Terry Larry 253
Thayer Frederick 156
Thomas John Clayton 250
Thompson James D. 82, 103, 122, 126, 127
Thompson Victor A. 73, 109, 113
Tucker Robert C. 37, 39, 40, 55

Urwick L. 105, 122

Vinzant Janet 253, 254

Waldo Dwight 13, 28, 61, 62, 66, 76, 80, 82, 83, 90, 93, 94, 96, 191, 213, 272, 277
Wamsley Gary 153, 188, 189, 252
Weber Max 35, 36, 42–50, 55, 59, 92, 95, 122, 182, 213, 214, 223, 230, 231, 234, 238, 242
Weiss Robert 25
White Leonard D. 63, 65, 71, 72, 81, 84–86, 89, 92, 101, 154
White Orion 156
Whyte William 218
Wildawsky Aaron 186–188
Willoughby W. F. 68, 69, 70, 72, 73, 80, 84, 86, 89, 101, 154
Wilson Woodrow 27, 65–67, 76, 96, 192, 194, 214
Wolf James 252

Zald Mayer 188, 189

DALYKINĖ RODYKLĖ

Administracinė atsakomybė 177, 227
Administracinė teorija 94
Demokratinio valdymo teorijos
  Hamiltono 63, 64
  Jeffersono 63, 64
Administraciniai procesai 66, 83, 114, 280
Administracinis valdymas, organizacinė struktūra 82, 83, 86, 89, 93, 94, 155, 156, 195, 265
„Administracinis žmogus" 108, 113, 116, 163, 192
  „Ekonominis žmogus" 113, 116, 192
  „Administracinis žurnalas" 279, 280–286
Administratoriai
  Kaip lyderiai 253
  Kaip politikos veikėjai 70–72, 150, 155, 156, 279
  Administratorių vaidmuo 71, 72, 86, 156, 171, 172, 241, 272, 280, 289, 290,
Administravimas. T.p. žr. Organizacijos (institucijos); Politikos ir administravimo dichotomija 68–74, 76, 150, 151, 217
  Demokratinis 75, 171, 195
  Bendras požiūris 103
  Administravimo modeliai 69, 73, 109, 114, 133, 195
  Politika 67, 70, 71
  Administravimo priežodžiai 104, 105, 106
  Administravimo mokslas 80, 82, 265, 266
  Wilsono administravimo teorija 65–67
Administravimo agentūros (institucijos), žr. Agentūros (institucijos) 72, 73, 168
Administravimo paslankumas 75
Agentūros (institucijos)
  Įtaka 168
  Politinis procesas 168
  Privačios 76
  Biurokratijų atsakomybė 167, 168
  Agentūrų (institucijų) vaidmuo 72, 73, 167
Aplinka
  Poveikis organizacijai 76, 125
Asmenybė, Argyrisas apie asmenybę 132, 138, 139, 140, 142
Asmenybės teorija, Freudas ir asmenybės teorija 50, 51, 53
Asmeninis mokymasis

Organizacija ir asmeninis mokymasis 138, 139, 141, 142
Teorija, praktika ir organizacinis mokymasis 142
Atsakomybė, t.p. žr. Biurokratija
Asmeninė 228
vertybės 172, 173, 176
Administracinė 172, 173
Biurokratų atsakomybė 172, 176
Subjektyvios atsakomybės ribotumas 173, 177, 178
Objektyvioji ir subjektyvioji atsakomybė 173, 176
Atsakomybės standartai 176
Atsiskaitomybė, atskaitingumas 228, 243
Aukščiausiasis Teismas, veiksmų laisvę turinti valdžia 175
Autokratija demokratijos kaina 90

Bendradarbiaujantis elgesys 134
Bendravimas 245, 246
Neiškraipyto bendravimo atkūrimas 247
Bendravimo modeliai 134, 135, 136, 233
Bendruomenė 246, 247, 248
Bendruomenės plėtros centras, teorija ir praktika 246, 247
Bendruomenė ir vyriausybė 246, 248
Bendruomeninis judėjimas 247, 248
Bihevioristinė firmos teorija 104, 121
Biheviorizmo mokslai 104, 141, 143
Biurokratija, žr. t.p. Viešosios organizacijos 14, 26, 45, 71, 165
Biurokratijos didėjimas 48
Ideali biurokratija 45, 46, 47
Organizacijos ir biurokratija 46, 146, 165, 235
Atstovaujamoji biurokratija 177, 178
Biurokratijos atsakomybė 176, 235
Biurokratijos techninis pagrindas 46, 47, 234
Weberis apie biurokratiją 46, 47, 49, 234

Centralizacija 38, 84, 85, 90
Centralizacija ir integracija 84, 85
Charizmatinė valdžia 46
Charizmatiniai lyderiai 49
Civilizacija 54, 55

Dalyvavimas ir hierarchija 169
Darbas, pasidalijimas 41
Darbo pasidalijimas 37, 87, 88
Koordinavimas 87, 88
Efektyvumas ir darbo pasidalijimas 78, 87, 88
Darbuotojai, darbuotojų vaidmenys organizacijoje 88, 136, 139
Decentralizacija 63
Individų kontrolė, vadovybės kontrolė 63, 136, 144, 145
Decentralizuota vyriausybė 64
Dekonstrukcija 243
Dėmesingumas, organizacijos 164, 168, 177, 180
Demokratija 61, 66
Autokratija demokratijos kaina 89
Piliečių dalyvavimas ir demokratija 170, 171, 246
Hamiltonas ir Jeffersonas apie demokratiją 63, 64
Individo vaidmuo demokratijoje 170, 171
Atstovaujamoji biurokratija ir demokratija 171, 179, 241
Biurokratijos dėmesingumas ir administravimas 276, 277
Viešųjų organizacijų vaidmuo demokratijoje 31, 75, 76, 167, 271
Demokratinė moralė 169–171
Demokratinė organizacija 93, 236
Demokratinis valdymas 94, 158, 207, 246, 250, 277
Demokratinis administravimas 31, 95, 194, 196, 215, 246, 271, 277
„Demokratinio administravimo“ teorija 194, 272, 277
Depersonalizacija 154
Dorovinis vadovavimas 143

Efektyvumas
Administracinis 89, 107
Efektyvumas ir lygybė 154
Gulickas apie efektyvumą 87, 88, 89, 91, 93
kaip vertybė 93, 107
sėkmės matas 91, 92, 93
ir žmogaus elgesio neracionalumas 107, 114
Organizacijos efektyvumas 91, 92, 93, 114, 164
Moksliniai procesai ir efektyvumas 164
Willoughby apie efektyvumą 86
Ego 51
Ekonomika, politika ir „ekonominis žmogus" 189, 192
Ekonominių galimybių aktas 179
Eksternalijos 193, 194
Elektorato galia 69, 70, 177
Elgesys 52, 57
Administracinio žmogaus elgesys 82, 108
Elgesio vertinimas 57
Sprendimų priėmimas ir organizacinis elgesys 115
Elgesio teorija 82
Freudas apie elgesį 51, 52, 53
Individualus elgesys 112, 222, 223, 226
Grupės elgesys 52, 53, 220
Organizacijų elgesys 52
Žmonių organizacijose elgesys 52, 136, 137, 220
Pozityviojo mokslo modelis ir elgesys 137
Mokslas apie elgesį 102
Teorija X ir teorija Y ir elgesys 136, 137
Viešojo administravimo studijos etikoje 174, 176

Faktai, vertybės 152, 153, 154
Fenomenologija 223, 224, 225, 229
Formaliosios organizacijos 33, 138, 139

Galia, valdžia, t.p. žr. Hierarchija
Vyriausybės 234
Galių santykiai 235
Gėrybės, viešosios/visuomeninės ir asmeninės 193, 194
Grupės 182

Hawthorno eksperimentai 135
Hierarchija
Biurokratiniai santykiai ir hierarchija 48, 157, 235, 277
Hierarchija ir dalyvavimas 155, 156, 157, 235, 277
Humanizmas, organizacinis 132, 133, 158

„Idealus tipas". Weberio teorija 44, 45, 46
sprendimų priėmime 44, 45
Organizacijos sprendimų priėmimas ir individas 44, 45, 54
Grupės psichologija 52, 53
Organizacinis humanizmas 131–135
ir individas 131–135, 137, 138
Organizacinis darbas, bendradarbiavimas ir individas 111, 132–135, 140, 247, 248
Asmenybės teorija ir individas 233, 248
Individas visuomenėje 56, 131, 132, 169
Individo augimas 135, 139, 271
Individo nuasmeninimas 39, 40, 49, 139, 216, 218, 233
Individo raida, Marxas apie individo raidą 39
Industrinė organizacija ir individo raida 39, 40, 41, 134, 135
Inkrementinis metodas 117, 118, 119, 255
Institucinė atsakomybė 90
Instrumentinis pažinimas/žinojimas 57
Instrumentinio proto kritika 230
Integracija
Atviros ir uždaros sistemų teorijose 137, 138

Teorija X ir teorija Y 136, 137, 138
Intelektualinė krizė, Ostromas apie intelektualinė krizę 191, 192
Intencialumas 224
Interesai 188, 234, 246, 268
Interesų grupių liberalizmas 181, 182
Interpretacinė socialinė teorija 224
Interpretacinė/veiksmo teorija 224, 274, 275
Interpretacinis pažinimas 57, 274, 275
Intervento vaidmuo 141, 142
Įstatymų leidyba, efektyvumas ir įstatymų leidyba 69, 74, 86, 168, 169, 177, 184
Įstatymų leidybos valdžia 69, 86, 177

Jungtinių Valstijų Konstitucija 69

Kapitalizmas
Marxas apie kapitalizmą 37, 40 43
Weberis apie kapitalizmą 43
Karinis modelis 83
Konkurencinga vyriausybė 204
Kooptacija 124, 180
Kritinė socialinė teorija 229
Kultūra, apribojimai individui 91
Kultūriniai apribojimai ir laisvė 36
Marxas apie laisvę 36

Liberalizmas,
t.p. žr. Interesų grupių liberalizmas 183, 184
Lyderiai 140

Mąstymas 115, 243, 288, 289
Maksimizacija, termino vartojimas 192
McGregoro Teorija X ir teorija Y 136, 137, 138
Menedžerizmo judėjimas 201
„Metavertybės" ir organizacijos kaita 145, 146
Minnowbrooko perspektyva, t.p. žr. Naujasis viešasis administravimas 149–156
Miškų tarnyba, žr. Jungtinių Valstijų miškų tarnyba 125, 126
Mokymasis
Organizacinis 138, 142, 280, 281, 286
Asmeninis 281, 284, 285, 286
Mokymosi teorija 142
Mokslas
Apibrėžimas 79
Žmogaus elgesio 82, 83
Politinio mokslo teorija ir – vaidmuo organizacijos gyvenime 81, 82, 83, 135, 219, 222
Mokslininkai 150, 152, 163, 219, 220, 221, 222
Moralė 83, 144, 145
Motyvacija 287

Neformalios organizacijos 133–136

Organizacijos (institucijos)
Apibrėžimas 29
Elgesys organizacijose 53, 54, 136, 137
Sudėtingos organizacijos 29, 122
Bendradarbiauti linkęs elgesys organizacijose 136, 137
Ir asmeninis mokymasis 272
Formalios organizacijos 33, 138, 139
Organizacijų poveikis 137
Neformalios organizacijos 133, 134, 135, 136
Asmenybė ir organizacijos 53, 54, 136, 137, 272
Politikos procesas ir organizacija 137
Racionalusis organizacijos modelis 101, 134, 135, 137
Organizacijų teorijos 31, 32, 43
Organizacijų raida 146, 147
Organizaciniai procesai 280, 281
Organizacinė struktūra 81
Administracinis valdymas ir organizacijų struktūra 81, 83, 84, 132, 271, 272, 280
Klasifikavimas 84
Roberto Golembiewskio diskusija 132, 143, 146, 147

Palaikomosios teorijos 141
Patirtis 280–287, 289, 290
Pažinimas 219
Piliečiai, piliečių vaidmuo 246, 254, 270, 271
Piliečių dalyvavimas, t.p. žr.
Naujoji valstybės tarnyba 246, 254, 269, 270
Vyriausybė, kurioje svarbiausia klientas 204, 205
Piliečių dalyvavimas ir responsyvumo reikšmė 179, 180, 204, 205, 270
Pilietinė visuomenė 206, 246, 248, 268, 269, 270
Pirmiausia piliečiai 247, 248, 251, 252
Pliuralizmas 183
Politika
Administracinės institucijos ir politika 149, 183
Administravimas ir politika 26, 67–71, 164
Įgyvendinimas 187
Formavimas ir vykdymas 117, 163, 187, 188
Politikos analizė, t.p. žr. Viešoji politika 163, 181, 189
Politikos analizės demokratizavimas 189
Politikos formavimas, sprendimų priėmimas ir politika 114, 115, 117, 122, 186, 187, 188
Politikos ir administravimo dichotomija 67, 68, 150, 151, 158, 164, 165, 214, 217, 269
Politikos mokslininkai, politikos mokslas, kaip jį supranta mokslininkai 166, 167, 187, 270
Politinė ekonomika 189
Postmodernizmas ir diskurso teorija 237–240, 243, 244
Pozityvistinė perspektyva 110
Praktika 275, 279
Praktika ir praktikai 263
Teorija ir praktika 263–267, 277, 279
Privačios organizacijos 271
Produktyvumas/našumas, maksimizavimas 144
Profesija, viešasis administravimas kaip profesija 173, 174
Protas 277
Proto kritika 111, 277
Postmodernizmas 244
Racionali proto samprata 111, 277
Visuomenė ir protas 244
Protestantizmo etika 43
Psichoanalizė 233
Psichoterapija 50, 51
Psichoterapija, Freudas ir psichoterapija 50, 51

Racionalaus aktyviojo veikėjo modelis priimant sprendimus 274
Racionalizacija 230
Racionalumas 110, 120
Ribotas 111, 116
Sąvoka 110
Racionalus, termino vartojimas 120
Racionalusis modelis 113, 114, 116, 120, 128, 215, 216, 217, 218, 221, 233, 274
Aktyvioji socialinė paradigma, „Administracinis žmogus“ ir kritika 116
sprendimų priėmimas ir politikos formulavimas 115, 116
Responsyvumas ir efektyvumas 167, 168, 170
Rinkos modelis 203

Savęs aktualizacija 157
Savo interesai 157
Simboliai 238
Postmodernizmas 238
Sistemos
uždaros ir atviros 121, 122, 123, 126
neformalios 124
Socialinė lygybė 154, 155
Socialinė teorija 36, 42, 44, 223, 226
Veiksmo teorija 42

Kritinė 42
Freudo 35, 36
Marxo 35, 36, 42
Weberio 35, 36, 42, 44, 45
Socialiniai mokslai, organizacijos 44, 77, 136, 219, 221, 224, 272
Socializmas 38
Sociologija, Weberis ir 45
Sprendimų priėmimas 119, 289
inkrementinis sprendimų priėmimo modelis 117, 170, 274
organizacinio proceso modelis (sprendimų priėmimo) 115
politikos formavimas ir sprendimų priėmimas 116, 117, 170, 274
racionalaus veikėjo modelis (sprendimų priėmimo) 115, 116, 274
racionalusis nuoseklusis modelis (sprendimų priėmimo) 115, 116, 117, 274, 275
Statizmas 183
Studentai, dalyvavimas priimant sprendimus universitete 180
Subjektyvumas
Tiksliųjų mokslų modelis 221, 223, 224
Teorija ir praktika 221
Sudėtingos organizacijos
Individo nuasmeninimas sudėtingose organizacijose 39
Susvetimėjimas, Marxas apie 39, 40, 41

Tarnyba, naujoji valstybės tarnyba 213
Teisėta valdžia 46
Teisinė valdžia 46
Tenessio slėnio valdžia 123
Teoretikai 275
Teorijos, t.p. žr. Specifinės teorijos 264, 265
Kūrimas ir raida 266, 267
Tikslinis racionalus veiksmas 231
Teorijos ir praktikos dichotomija 190, 222

Vadyba 137, 138, 254
Vadovai 254, 255, 268, 277
t.p. žr. charizmatinė valdžia 47
grupės psichologija ir vadovai 46, 134, 135, 136, 140, 254
Vadovybė 139, 253, 254
Vadovo atsakomybė 77, 78, 85, 90, 134, 135, 136, 142, 207, 254, 255, 268
Vadovo kontrolė, individo laisvė 90, 134, 135, 136, 140, 144, 254, 255
Vadovo koordinačių sistema 254
Vaidmenys 77
Vaizduotė 137
Valdymas
t.p. žr. Naujasis viešasis valdymas 197, 201, 202, 215, 246
administracinis 194, 195
teorijos 195, 196, 203
verslo metodika ir valdymas 197
Individo augimas ir valdymas 32
Mokslinis valdymas 77, 78, 202
Valdymo principai 197, 198
Valdymo stiliai 72, 73, 197, 202
Valdžia
Demokratinis administravimas ir valdžia 194, 195, 255
Vykdomoji 63, 73
Valdžia kaip įmonė 199
Valdžia 69, 249
Valdžios prievarta 183
Bendruomenė ir valdžia 204, 205, 206, 251, 252
Valdžios dalių funkcijos 89
Hamiltonas ir Jeffersonas apie valdžią 63, 64
Valdžia kaip holdingo kompanija 71, 89
Valdžios rinkos modelis 205, 206
Viešasis administravimas ir valdžia 88, 89, 163, 197, 267, 268, 269
Iš naujo atrandama valdžia 268, 269
Valdžios vaidmenys 163
Valdžios politikos modelis (sprendimų priėmimo) 89, 121, 163, 197
Valdžių atskyrimas 68
Valstybės tarnyba 171, 245, 246, 250, 253, 255, 256

Valstybinė sfera 232
Veikiančiosios teorijos 141
Verslo vadybos metodai, t.p. žr.
Efektyvumas 73–76
Administracinis požiūris ir verslo vadybos metodai 73–76
Vidutinis žmogus 137
Viešojo administravimo teorijos 32, 33, 148, 195, 242, 264, 265, 266, 268, 269, 271
Efektyvumas 148, 165, 267
Racionalusis organizacijų modelis 25, 131, 132
Viešasis administravimas, t.p. žr. Administravimas, naujasis viešasis 16, 22, 26, 27, 31, 61, 62, 64, 65, 71, 131, 148, 149, 150–154, 157, 158, 163, 191, 192, 194, 197, 201, 213, 226, 241, 250, 252, 253, 270, 271
Vyriausybės administravimas 26, 30, 71
Vyriausybė 26, 30
Politikos analizė 165
Postmodernizmas 241–244
Privačios organizacijos 27, 30, 90, 271
Kaip profesija 28
Mokslas, taikomas 80
Terminas *viešasis/visuomeninis* 269, 270, 271
Valstybės administravimas 30
Viešasis administratorius, vaidmuo 30, 31, 32
Golembiewskis apie 143, 195
Viešoji politika, t.p. žr. Politika, politikos analizė 163
Efektyvumas 165, 167, 168
Politikos mokslininkų samprata 163, 166, 167
Viešasis administravimas ir – Dėmesingumas 30, 164, 168, 194, 263
Viešosios gėrybės, privačios gėrybės 193, 194
Viešosios organizacijos, t.p. žr.
Teorijos 17, 24–26, 31, 94, 185, 195, 264–9, 272, 273, 274,
Kritinė analizė 13, 19, 90, 101, 151, 155, 164, 217, 234, 266–268, 271, 272
Formaliosios teorijos 23
Viešosios politikos įgyvendinimas 150, 164, 181
Viešųjų organizacijų kritinė analizė 14, 19, 163, 164, 217, 268, 269, 272
Vietos valdžia 155
Vyriausias vadovas, efektyvumas ir vyriausiasis vadovas 268, 269
Vyriausybė, orientuota į klientą 199, 204, 205
Visuomenė
Pilietinė 247, 248, 249, 251, 252
Individas aplinkoje 247, 248
Interesai 270
Tikslingo racionalaus veiksmo teorija 231
Viešųjų organizacijų vaidmuo 182, 268, 269, 270
Visuomenės pasirinkimo teorija 196, 252
Visuomenės vertybės 190, 195, 236, 254
Vertybės 192, 220, 236, 254
ir veiksmai 268
visuomeninės 270
laisvės 274

Žinių įgijimas (pažinimas), žr. Pažinimas, mokymasis 57, 58, 275
Žinojimas/informacija, t.p žr. Instrumentinis žinojimas/pažinimas 57, 58, 274, 275
t.p žr. Interpretacinė socialinė teorija; mokymasis 274, 275
Žmogaus protas, ribotas požiūris/supratimas 137, 216, 217
Žmogiškasis elgesys, žr. Elgesys 223
Žurnalo pildymas 285, 286, 287, 288

Denhardt, Robert B.

De236 Viešųjų organizacijų teorija / Robert B. Denhardt. - Vilnius: Algarvė, 2001. - 304 p. - (Atviros Lietuvos knyga: ALK, ISSN 1392-1673). Pavardžių ir dalyk. r-klės: p. - 294–303.

ISBN 9986-856-68-X

Robertas B. Denhardtas savo knygoje visus, kurie nori įsitraukti į viešųjų organizacijų veiklą, supažindina su šių organizacijų teorijomis. Visais laikais teoretikai ir praktikai vieni kitus vertino šiek tiek skeptiškai, o dabar atsidūrė prie visiško nesutarimo ribos. Šios knygos didžiausias tikslas – geriau suvokti teorijos ir praktikos atotrūkį ir bandyti derinti jų skirtumus. Viešųjų organizacijų administratoriai, suvokę teorijas, geriau galės jas pritaikyti praktiškai.

UDK 351/354

Robert B. Denhardt

VIEŠŲJŲ ORGANIZACIJŲ TEORIJA

Trečiasis leidimas

Redaktorė ir rodyklės sudarytoja

Julija Kairienė

Viršelio dailininkė

Daina Paulauskienė

2001-06-06. Tiražas 1500 egz. Užsak. Nr. 691

Leidykla „Algarvė", Rinktinės g. 3/11, 2051 Vilnius. Spausdino spaustuvė AB „Vilspa", Viršuliškių skg. 80, 2056 Vilnius

Robertas B. Denhardtas, remdamasis savo ilgamete darbo universitetuose patirtimi ir valstybės tarnautojo praktika, parašė nemažai darbų viešojo administravimo klausimais. Juose skaitytojus supažindina su įvairiomis viešųjų organizacijų teorijomis, aptaria politikos ir administravimo dichotomiją, gana smulkiai nagrinėja teorijos ir praktikos skirtumus bei būdus jiems šalinti. Kiekvienas valstybės tarnautojas, politikas, dirbantis administracinį darbą ir tiesiog bet kurios organizacijos vadovas šioje knygoje ras sau naudingų dalykų, kad galėtų, jais remdamasis, sėkmingiau vadovauti.

Visuomenėse vyksta demokratiniai procesai. Viešųjų organizacijų teorijos bei principai galėtų tapti modeliais visų organizacijų rekonstrukcijai pagal dabartinius demokratijos principus.

Knyga bus įdomi plačiam skaitytojų ratui: mokslininkams ir studentams, valstybės tarnautojams ir administratoriams, tiesiog visiems, besidomintiems naujausiais visuomenės raidos procesais.

ALK - serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo.

Serijos tikslas - supažindinti skaitytojus su šiuolaikiniais humanitarinių ir socialinių mokslų pagrindais.

Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Vidurio Europos universiteto Vertimų projektu.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA

CEU

ISBN 9986-856-68-X

9 789986 856689

ISSN 1392-1673
ISBN 9986-856-68-X

Rekomenduojama
kaina 17 Lt